

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

- M. Saam Überlegungen zu Open Science in der Volkswirtschaftslehre746

Kurz kommentiert

- K. Wrohlich Gender Care Gap: Sorgearbeit gerecht verteilen748
 M. P. Radke, M. Rupprecht Rentensystem: Finanzbildung mildert Reformstau749
 U. Leber Ausbildungsmarkt: Risiko für die Fachkräftesicherung 750
 G. Schwarting Rechnungswesen: Bremst die Doppik Investitionen?751
 M. Broer Minderheitsregierung: Ein Lösungsansatz?752

Zeitgespräch

- Handlungsbedarfe und Reformoptionen nach der Bundestagswahl.....753**
 C. Fuest Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode.....754
 C. M. Schmidt, T. Schmidt Bei der Lösung der großen Zukunftsfragen sind Marktprozesse unverzichtbar 758
 J. Südekum Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse.....761
 B. Kohlrausch Gleichberechtigung während der Pandemie..... 765
 A. Wambach Produktivität steigern, den Strukturwandel gestalten 769

Analysen und Berichte

- Gemeinschaftsdiagnose**
 M. Gornig et al. Gemeinschaftsdiagnose: Die Krise wird allmählich überwunden 773
Tarifpolitik
 B. Keller Zur aktuellen Entwicklung der Tarifbeziehungen bei der Bahn.....777
Klimapolitik
 R. Neubäumer Ist das Pariser Abkommen der Durchbruch zu einem weltweiten Klimaabkommen?.....781
 P. Ritzer-Angerer Sharing-Economy trifft ÖPNV – das neue Personenbeförderungsgesetz 789
 A. Eisenkopf, A. Knorr Emissionshandel als Leitinstrument für die EU-Klimapolitik im Verkehr.....795
Arbeitsmarkt
 C. Kagerl, C. Ohlert Mindestlohnbetriebe in der zweiten Corona-Welle..... 804
 T. Krebs et al. Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung 809
Europäische Union
 H. Gabrisch Die prekäre alte Normalität der EU und die Notwendigkeit zur Reform814
Entwicklungspolitik
 J. Paha, L. Wolter IT-Sektor: Chancen für die deutsch-nigerianische Wirtschafts- und Entwicklungspartnerschaft..... 821

Ökonomische Trends

- E. Weber Ein Sozialversicherungsbonus für den Neustart aus der Minijobkrise..... 828
 A. Wolf Konjunkturschlaglicht: Aufschwung am Arbeitsmarkt? Gemischte Signale..... 831

Überlegungen zu Open Science in der Volkswirtschaftslehre

Die Replikationskrise dürfte Wirtschaftswissenschaftler:innen ein Begriff sein. Im Forschungsalltag empfinden sie diese vermutlich seltener als krisenhaft. Allerdings tritt das Thema seit einigen Jahren zunehmend aus der Nische heraus. Open Science kann in diesem Zusammenhang als Oberbegriff zu Praktiken der Forschungstransparenz aufgefasst werden (Miguel, 2021). Nur transparente Forschung schafft in einer Disziplin einen intersubjektiv zugänglichen und überprüfbaren Erkenntnisstand. In der empirisch ausgerichteten VWL besteht ein Druck, durch originelle Ergebnisse auf sich aufmerksam zu machen. Die Disziplin bringt Erkenntnisse oft eher horizontal als vertikal hervor. Man strebt an, neuartige Effekte zu finden, die bestehende Erkenntnisse um innovative Aspekte erweitern, statt unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Ergebnisse zur selben Frage aufeinander aufbauend zu konsolidieren (Grunow et al., 2018). In einem bestimmten Bereich der empirischen Methodik wurden große Fortschritte gemacht: Der Anspruch an die Identifikation statistisch kausaler Effekte ist insbesondere in der Mikroökonomie gestiegen. Verfahren wie Instrumentvariablenansätze und Regression-Discontinuity-Designs gehören heute zu Standardwerkzeugen empirischer Forschung. Gutachter:innen bei Zeitschriften prüfen kritischer als früher, ob kausale Verfahren zum Einsatz kommen und plausibel begründet sind.

Formelle Replikationsstudien zur Überprüfung der Validität von publizierten Artikeln bleiben in den Wirtschaftswissenschaften hingegen selten (Mueller-Lange et al., 2019). Informelle Replikationen sind durchaus Teil einer etablierten Forschungspraxis. Ergebnisse anderer Autor:innen werden häufig nachgebildet, bevor die eigene Arbeit darauf aufbaut. Hamermesh (2017) findet zumindest beispielhafte Evidenz, dass viel zitierte Artikel in hochrangigen Zeitschriften häufig repliziert werden. Viele andere Artikel werden kaum zitiert, vielleicht kaum gelesen und folglich auch nicht repliziert. Der Nutzen einer Replikation für die wissenschaftliche Debatte fällt angesichts knapper Aufmerksamkeit nicht für alle Artikel gleich hoch aus. Eine Trendwende innerhalb der VWL könnte sich mit der Veränderung der Anforderungen der Zeitschriften der American Economic Association (AEA) 2019 abzeichnen. Daten und Programmcode müssen nun bereitgestellt werden, bevor ein Artikel dort zur Veröffentlichung akzeptiert wird. Sind Daten nicht öffentlich zugänglich, muss die Replizierbarkeit anders nachgewiesen werden, beispielsweise durch einen Replikationsbericht von einer unabhängigen dritten Seite. Der Data Editor stellt die Umsetzung der Maßnahmen sicher (Villhuber et al., 2020). Neu ist nicht die Maßnahme an sich, sondern die Konsequenz der praktischen Umsetzung. Damit genügen die Zeitschriften der AEA inzwischen vergleichsweise hohen Open-Science-Standards (Miguel, 2021). Das von der ZBW unentgeltlich angebotene Journal Data Archive ermöglicht es Herausgebenden, Daten und Programmcode von Artikeln für die Nachnutzung bereitzustellen.

Nun gibt technische Reproduzierbarkeit von Ergebnissen durch reine Replikationen noch keinen Aufschluss über die externe Validität mit anderen Methoden und Daten. Ruft ein Artikel großes Interesse hervor, werden andere Publikationen häufiger die externe Validität überprüfen. Jedoch verfügt die VWL als Disziplin über keine etablierten Praktiken, wie die Erkenntnisse aus solchen sogenannten wissenschaftlichen Replikationen verbreitet werden. Coffman et al. (2017) schlagen vor, Zeitschriften mit

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

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



Marianne Saam ist Leiterin des Programmbeereichs Wissenstransfer Wirtschaftswissenschaften in der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft in Hamburg und Professorin für Digitale Wirtschaftswissenschaft am Fachbereich Sozialökonomie der Universität Hamburg.

hoher Sichtbarkeit könnten Replikationen in Form eines ausführlichen Abstracts veröffentlichen. Dies könnte einen Anreiz für Replikationen schaffen, indem diese als eigenständiger Teil eines unabhängig entstandenen Artikels eine zweite Veröffentlichung ermöglichen. Ohnehin erstellte Replikationen wären so besser sichtbar. Zitate sollten dann nicht nur auf die erstmalige Veröffentlichung eines Ergebnisses, sondern auch auf bestätigende wie negative Replikationen verweisen. Andere Autor:innen (z. B. Kasy, 2021) sehen ergänzend eine Rolle für unabhängige Zeitschriften für Replikationsstudien, wie das an der ZBW beheimatete *International Journal for Re-Views*. Das Journal könnte beispielsweise verstärkt für die Veröffentlichung von Replikationen in *Empirical Economics (IREE)* genutzt werden, die im Rahmen von Doktorandenkursen entstehen. Veröffentlichte Ergebnisse sind verzerrt gegenüber der Gesamtheit der Ergebnisse, die im Forschungsprozess am Computer angeschaut wurden oder die möglich gewesen wären, aber gar nicht erst generiert wurden. Für experimentelle Arbeiten mit Zufallsstichproben etabliert sich zunehmend die Präregistrierung von Studien, die vorab angibt, welche Zusammenhänge untersucht werden sollen und somit Verzerrungen durch „p-Hacking“ und ähnliche Vorgehensweisen reduziert. Ein 2013 von der AEA eingerichtetes Register verzeichnet inzwischen mehr als 4.000 Einträge pro Quartal. Eine naive Kritik am Publikationsbias ignoriert, dass eine Auswahl von relevanten Ergebnissen gerade die schöpferische Aufgabe der Forschenden ist, die sie von einem reinen Computerprogramm unterscheidet. Gesellschaftlich und politisch relevant sind häufig statistische Zusammenhänge, die einen positiven oder negativen Effekt nahelegen, nicht solche, die gar keinen Effekt nahelegen. Letztere werden oft nur dann als relevant angesehen, wenn sie wichtigen theoretischen Vorhersagen widersprechen (Kasy, 2021). Angesichts politischer Relevanz wirtschaftswissenschaftlicher Forschung und knapper Aufmerksamkeit ist es also nicht zu erwarten, dass kleine und Nulleffekte genauso kommuniziert werden wie große Effekte.

Die bisher skizzierten Maßnahmen stellen noch nicht sicher, dass unterschiedliche Ergebnisse zu einer Fragestellung konsolidiert werden. Methoden der Metaanalyse und der systematischen Literaturübersicht beabsichtigen Synthesen zu generieren, die nicht nach rein subjektiven Kriterien erstellt werden. Allerdings können sie keine Qualitätsmängel der Primärstudien beheben. Sie können ergänzende Informationen bei Fragestellungen bieten, über die es ohnehin schon viel Diskussion gibt und zu denen sich viele Forschende über die Qualität der bislang veröffentlichten Studien aus erster Hand ein Urteil gebildet haben. Erkenntnisse, die sie unabhängig von einem intensiven Diskurs über Einzelstudien zu generieren vermögen, erscheinen jedoch begrenzt. In Deutschland sind in den letzten Jahren Aktivitäten im Bereich Open Data stark ausgebaut worden. Dies bietet eine gute Gelegenheit, Open-Science-Standards auch im Bereich der Transparenz von Forschungswegen und -methoden stärker zu etablieren, in Einzelinitiativen, Fakultäten, Fachgesellschaften und Wissenschaftsorganisationen.

Literatur

- Coffman, L. C., M. Niederle und A. J. Wilson (2021), A Proposal to Organize and Promote Replications, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 107(5), 41-45.
- Grunow, M., H. Schneider, G. G. Wagner und J. Wagner (2018), Editorial, *International Journal for Re-Views in Empirical Economics (IREE)*, 2, 1-8.
- Hamermesh, D. S. (2017), Replication in Labor Economics: Evidence from Data and What It Suggests, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 107(5), 37-40.
- Kasy, M. (2021), Of Forking Paths and Tied Hands: Selective Publication of Findings, and What Economists Should Do about It, *Journal of Economic Perspectives*, 35(3), 175-192.
- Miguel, E. (2021), Evidence on Research Transparency in Economics, *Journal of Economic Perspectives*, 35(3), 193-214.
- Mueller-Lange, F., B. Recher, D. Harhoff und G. G. Wagner (2019), Replication studies in economics — How many and which papers are chosen for replication, and why?, *Research Policy*, 48, 62-83.
- Villhuber, L., J. Turrilo und K. Welch (2020), Report by the AEA Data Editor, *AEA Papers and Proceedings*, 110, 764-775.

Marianne Saam
ZBW – Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
m.saam@zbw.eu

Gender Care Gap

Sorgearbeit gerecht verteilen

Die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ist in Deutschland noch lange nicht erreicht – und das gleich in mehrfacher Hinsicht. Zwar ist die Erwerbsquote von Frauen in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen und zählt mittlerweile zu den höchsten in Europa, aber etwa die Hälfte aller beschäftigten Frauen arbeitet in Teilzeit – während das nur 10 % der Männer tun. Obwohl sich der Gender Gap in der Erwerbsbeteiligung also stark verringert hat, ist der Gender Gap in der wöchentlichen Arbeitszeit nach wie vor sehr hoch und steigt tendenziell noch. Der hohe Anteil der Teilzeit-Erwerbstätigkeit hat für Frauen viele Nachteile: In Teilzeitjobs werden pro Stunde geringere Löhne gezahlt, es gibt schlechtere Karriereperspektiven (Teilzeit gilt als Karrierekiller) und als Folge all dessen haben Frauen im Alter deutlich niedrigere Renteneinkommen als Männer – Stichwort: Gender Pension Gap.

Es gibt einen starken Zusammenhang zwischen diesen Gender Gaps auf dem Arbeitsmarkt und einem weiteren Gender Gap, der sich im Privaten abspielt: dem Gender Care Gap. Dieser bezeichnet den Unterschied in der unbezahlten Sorgearbeit, also beispielsweise Kinderbetreuung, Haushaltstätigkeiten und Pflege von Angehörigen. Empirischen Studien zufolge ist der Gender Care Gap sehr groß: Frauen leisten in etwa eineinhalb Mal so viel unbezahlte Sorgearbeit wie Männer, in manchen Lebensphasen, beispielsweise bei Paaren mit Kindern unter drei Jahren im Haushalt, sogar noch deutlich mehr, etwa doppelt so viel. Da sich in genau dieser Lebensphase auch die Geschlechterunterschiede auf dem Arbeitsmarkt beginnen auszuprägen, vor allem bei Löhnen und Arbeitszeit, liegt es nahe, staatlicherseits eine gleichberechtigte Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit zu fördern, um die Gender Gaps auf dem Arbeitsmarkt und damit auch die Altersarmut von Frauen zu bekämpfen.

Es gibt aber noch einen weiteren Grund, warum es höchste Zeit ist, eine gleichberechtigtere Aufteilung der unbezahlten Sorgearbeit durch entsprechende familien- und steuerpolitische Reformen zu fördern: Die Väter selbst wünschen sich das. Wie im Anfang Oktober erschienenen Väterreport 2021 des Bundesministeriums für Familie, Se-

nioren, Frauen und Jugend dokumentiert ist, zeigen aktuelle Umfragen des Instituts für Demoskopie in Allensbach (IfD), dass sich mit 45 % fast die Hälfte aller Väter mit Kindern unter zehn Jahren eine partnerschaftliche Aufteilung der Kinderbetreuung wünscht. Hingegen geben weniger als ein Fünftel (17 %) aller Väter an, dass sie eine solche Arbeitsteilung praktizieren.

Warum klaffen Wunsch und Wirklichkeit an dieser Stelle so stark auseinander? Einen Anhaltspunkt geben die im Väterreport genannten Umfragen. Auf die Frage, warum Väter keine oder nur kurze Elternzeit nehmen, werden finanzielle Motive als häufigste Ursache genannt. Vermutlich spielen finanzielle Motive aber auch über die Elternzeit hinaus eine wichtige Rolle bei der Aufteilung der Erwerbs- und Sorgearbeit in der Partnerschaft. Wir wissen aus zahlreichen empirischen Studien, dass das Ehegattensplitting – insbesondere in Kombination mit der steuerlichen Behandlung der Einkünfte aus Minijobs und der beitragsfreien Mitversicherung für Ehepartnerinnen in der gesetzlichen Krankenversicherung – die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen speziell beim Wiedereinstieg nach einer Erwerbspause hemmt. Und somit befördert es das Modell „Mann arbeitet Vollzeit, Frau verdient in Teilzeit etwas dazu“.

Wie ließe sich das ändern? Konkrete Maßnahmen liegen schon seit langem auf dem Tisch: Beispielsweise könnten die Partnermonate beim Elterngeld von derzeit zwei der 14 Monate sukzessive erhöht werden, bis eine hälftige Aufteilung der Elterngeldzeit für beide Elternteile erreicht ist. Eine weitere Maßnahme betrifft die Steuerpolitik: Reformvorschläge des Ehegattensplittings, etwa ein Übergang zu einem Realsplitting mit Übertragungsbetrag in Höhe des Grundfreibetrags, wären eine Möglichkeit, zu einer stärkeren Individualisierung im Steuerrecht zu gelangen und somit die negativen Erwerbsanreize durch das derzeitige Ehegattensplitting zu vermindern. Die Wirkung einer solchen Reform wäre noch stärker, wenn sie mit einer Abschaffung der Minijobs oder einer deutlichen Senkung der Geringfügigkeitsgrenze einhergehen würde, wobei Ausnahmen für bestimmte Gruppen wie Schüler:innen, Studierende oder Rentner:innen denkbar wären.

Wenn es die Politik ernst meint mit der Bekämpfung von Gender Gaps auf dem Arbeitsmarkt und sie gleichzeitig den Anspruch hat, den Wünschen von Vätern und Müttern gerecht zu werden, dann sollten diese Reformen jetzt dringend angegangen werden!

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

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

Katharina Wrohlich
DIW Berlin und Universität Potsdam
kwrohlich@diw.de

Rentensystem

Finanzbildung mildert Reformstau

Es ist eigentlich offensichtlich: Die gesetzliche Rentenversicherung, zentrale Säule der deutschen Alterssicherung, steht vor gewaltigen Finanzierungsproblemen. Fachleute warnen schon lange davor, dass die Belastungen durch die ab 2025 in Rente gehenden Babyboomer das System überfordern werden. Eingriffe sind unvermeidbar, die möglichen Stellschrauben bekannt: Beitragssätze und/oder Steuerzuschüsse erhöhen, Rentenniveau absenken, Renteneintrittsalter anheben. Jede Maßnahme lässt sich kontrovers diskutieren. Eine Lösung, die alle Seiten zufriedenstellt, gibt es nicht. An der Tatsache, dass etwas passieren muss, ändert dies freilich nichts. Wenig lässt sich so gut vorhersagen wie die Demografie.

Umso bedauerlicher ist es, dass das Thema im zurückliegenden Bundestagswahlkampf kaum eine Rolle spielte. Liest man die Wahlprogramme, entsteht vielmehr der Eindruck, dass der Großteil der etablierten Parteien das Problem verharmlost oder es noch gar nicht erkannt hat. Anders sind Versprechen, wonach das Rentenniveau dauerhaft stabilisiert, das Renteneintrittsalter nicht weiter angehoben und (gleichzeitig) eine Überforderung der Beitragszahlenden vermieden werden soll, kaum zu verstehen. Immerhin: Dass all dies irgendwie finanziert werden muss, scheint zumindest einigen klar zu sein. Doch ob im Einbezug weiterer Bevölkerungsgruppen oder der Erhöhung des Steuerzuschusses eine langfristig tragfähige Lösung liegt, ist zweifelhaft. Damit steht fest: Wird das Thema von der künftigen Regierung nicht grundlegend anders behandelt, droht in wenigen Jahren der Kollaps, Leistungskürzungen nicht ausgeschlossen.

Private Vorsorge scheint vor diesem Hintergrund wichtiger denn je. Dass dies viele bereits umsetzen und das Geldvermögen der Deutschen laut Bundesbank auch in Pandemiezeiten stetig steigt, ist diesbezüglich eine gute Nachricht. Allein, der Hang zu sicheren und somit wenig rentierlichen Anlageformen schmälert den Erfolg. Studien zeigen, dass dies tendenziell für Haushalte aller Vermögensklassen gilt, besonders aber für jene mit geringem bis mittlerem Vermögen. Verantwortlich dafür ist weniger ein Mangel an Möglichkeiten; Apps, Vergleichsportale und der intensive Wettbewerb im Finanzsektor ermöglichen grundsätzlich jedermann einen einfachen und kostengünstigen Zugang zu unterschiedlichen Finanzprodukten.

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

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

Hinderlich sind vielmehr Defizite in der finanziellen Bildung. Alternativen zum Sparbuch sind vielen nach wie vor entweder nicht bekannt oder werden bewusst gemieden, weil sie als zu teuer, riskant oder ungeeignet eingeschätzt werden. Auch das ist keine neue Erkenntnis. Die OECD fordert schon seit 2005 eine bessere Vermittlung wirtschaftlicher Zusammenhänge, allen voran durch das Bildungssystem. Passiert ist hierzulande bislang indes wenig. Die ökonomische Bildung in Schulen gleicht einem Flickenteppich, eine nationale Strategie gibt es nicht. Das ist misslich, hat eine DIW-Studie doch gerade erst gezeigt, dass finanzielle Bildung das Spar- und Anlageverhalten dauerhaft positiv beeinflusst.

Im uns kulturell ähnlichen Österreich hat man die Zeichen der Zeit offenbar erkannt. Dort hat das Bundeskabinett jüngst eine Finanzbildungsstrategie beschlossen. Ziel ist unter anderem „die Förderung einer verantwortungsvollen Finanzplanung für ein langfristiges finanzielles Wohlergehen“. Bislang sind dort die Renditen, die private Haushalte mit ihrem finanziellen Vermögen erzielen, noch niedriger als hierzulande. Dies könnte sich nun bald ändern.

Auch das Niedrigzinsumfeld, häufig für den schlechten Anlageerfolg verantwortlich gemacht, steht dem nicht entgegen. Analysen zeigen, dass private Haushalte trotz Nullzinspolitik positive reale Renditen mit ihrem Finanzvermögen erzielen können. Haushalte mit hohem Vermögen schaffen dies schon bisher zuverlässig durch eine entsprechende Vermögensstruktur. Diese zu verändern, steht auch anderen Haushalten offen – wenn sie wissen, wie. Ratsam wäre es allemal, denn: Sollte es zu einem späteren Zeitpunkt doch zu einem sinkenden Rentenniveau oder anderen Leistungskürzungen kommen, dürften davon vor allem jene betroffen sein, für die die gesetzliche Rente die zentrale Einkommensquelle ist. Ein rentierlicheres Vermögen könnte diesen Einbußen zumindest entgegenwirken.

Lassen sich die absehbaren Probleme in der Rentenversicherung so lösen? Nein, dafür ist die gesetzliche Rente für viele zu wichtig, das jeweilige Vermögen zu gering. Mittelfristig kann eine bessere Vermögensstruktur die Folgen fehlender Reformen aber zumindest abmildern. Optimistisch stimmt, dass alle Parteien der künftigen Regierung die private Altersvorsorge stärken wollen. Auch in Bildung soll kräftig investiert werden. Wenn es gelingt, diese Aspekte klug miteinander zu verbinden und so auch die finanzielle Bildung der Bevölkerung systematisch zu verbessern, besteht zumindest die Hoffnung, dass die Probleme in der Alterssicherung nicht ganz so dramatische Folgen haben werden wie bisweilen vorhergesagt.

Marc Peter Radke, Manuel Rupprecht
Hochschule Furtwangen, FH Münster
manuel.rupprecht@fh-muenster.de

Ausbildungsmarkt

Risiko für die Fachkräftesicherung

Die Berufsausbildung spielt nicht nur für junge Erwachsene eine wichtige Rolle beim Übergang in das Erwerbsleben, sie ist auch für die Betriebe zentral, um ihren Personalbedarf zu decken. Umso problematischer ist es, dass in den vergangenen Jahren immer mehr Ausbildungsplätze nicht besetzt werden konnten. Blieb bis zur Mitte der 2000er Jahre noch knapp jede zehnte Lehrstelle vakant, war zuletzt mehr als ein Viertel hiervon betroffen. Um Fachkräftengpässe in der Zukunft zu vermeiden, gilt es, dem jetzt entgegenzusteuern. Verantwortlich für den Anstieg ist zunächst die demografische Entwicklung: Die Zahl der Schulabgänger:innen ist in den vergangenen Jahren deutlich gesunken, sodass weniger potenzielle Bewerber:innen auf dem Ausbildungsmarkt zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass sich immer mehr junge Menschen für ein Studium an Stelle einer Lehre entscheiden. Zwar ist die Zahl derer, die eine Ausbildung beginnen, nach wie vor höher als die der Studienanfänger:innen, doch haben sich die Relationen zugunsten des Studiums verschoben. Neben dem quantitativen Rückgang spielt auch die Qualität der Schulabgänger:innen eine Rolle. So klagen Betriebe vielfach, dass Bewerber:innen nicht über ausreichende fachliche oder soziale Kompetenzen verfügen, die Voraussetzung für die Aufnahme und den erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung sind.

Unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie ist aktuell ein weiterer Rückgang der Bewerber:innen festzustellen. Dies hat mit dem Wegfall von vielen Angeboten der Berufsorientierung und von Praktika zu tun, die eine wichtige Rolle bei der Entscheidung für eine Ausbildung spielen. Zu beobachten ist aber auch, dass sich ein Teil der Jugendlichen in wirtschaftlichen Krisenzeiten angesichts der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung für alternative Bildungswege entscheidet und beispielsweise ein Studium an Stelle einer Ausbildung aufnimmt.

Auffällig ist, dass sich das Phänomen unbesetzter Ausbildungsplätze stark zwischen einzelnen Segmenten der Wirtschaft unterscheidet. Zunächst haben vor allem Kleinstbetriebe mit Besetzungsproblemen zu kämpfen. Eine Ausbildung in einem kleinen Betrieb erscheint vielen Jugendlichen wenig attraktiv, weil z. B. die Aufstiegs- oder Verdienstmöglichkeiten geringer als in einem Großunternehmen sind. Zudem suchen viele kleine Firmen ihr Per-

sonal auf anderem Wege als größere Betriebe – mit der Folge, dass vorhandene Ausbildungsplatzangebote potenziellen Bewerber:innen oftmals gar nicht bekannt sind.

Weit überdurchschnittliche Besetzungsschwierigkeiten haben Betriebe aus dem Baugewerbe, dem Gaststätten- und Hotelgewerbe sowie dem Lebensmittelhandwerk. Auch hier handelt es sich vielfach um Kleinbetriebe, die im Wettbewerb um Lehrlinge Nachteile gegenüber Großbetrieben haben. Hinzu kommen in den genannten Branchen aber auch weitere Faktoren wie ungünstige Arbeitszeiten, welche die Besetzung von Lehrstellen zusätzlich erschweren. Schließlich gibt es nennenswerte regionale Unterschiede. Hohe Anteile an unbesetzten Ausbildungsplätzen finden sich in Ostdeutschland, aber auch in Teilen Bayerns und Baden-Württembergs. Vor allem Betriebe in ländlichen Räumen tun sich bei der Suche nach Lehrlingen schwer. Besonders problematisch wird es, wenn mehrere der genannten Risikofaktoren der Nichtbesetzung von Ausbildungsplätzen aufeinandertreffen. Deutlich wird dies beispielsweise im kleinstbetrieblichen Segment in Ostdeutschland, wo den Ergebnissen des IAB-Betriebspanels zufolge zuletzt rund die Hälfte der angebotenen Lehrstellen unbesetzt blieb.

Viele Betriebe setzen auf das Angebot an Zusatzleistungen, um die Attraktivität ihrer Ausbildung zu erhöhen. Dabei handelt es sich etwa um Beihilfen zur Mobilität, die gerade in wenig bevölkerten Gebieten bedeutsam sein können. In manchen Fällen führen anhaltende Schwierigkeiten bei der Besetzung von Lehrstellen aber auch dazu, dass sich Betriebe aus der Ausbildung zurückziehen. So ist im kleinstbetrieblichen Segment ein Rückgang der Ausbildungsbeteiligung auszumachen, der mit den Rekrutierungsschwierigkeiten in diesem Bereich korrespondiert.

Um dem Problem unbesetzter Lehrstellen zu begegnen, ist es wichtig, Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt besser als bislang zusammenzuführen. Trotz der gestiegenen Zahl an nichtbesetzten Ausbildungsplätzen gibt es nach wie vor viele junge Menschen, die bei der Suche nach einer Lehrstelle unversorgt bleiben. Erfolgversprechend erscheinen hier Ansätze, die ein beiderseitiges Kennenlernen ermöglichen und Jugendliche nicht nur an die Ausbildungsinhalte im Betrieb heranzuführen, sondern auch den Arbeitgebenden Einblicke in die Stärken und Schwächen der jungen Menschen gewähren. Zugleich müssen aber auch verstärkt Maßnahmen getroffen werden, um das Interesse der Jugendlichen für eine betriebliche Ausbildung zu fördern. Entsprechende Initiativen von Betrieben, Arbeitsagenturen und Kammern sind hier ein wichtiger Schritt.

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

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

Ute Leber
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
Ute.Leber@iab.de

Rechnungswesen

Bremst die Doppik Investitionen?

Ist die kamerale Buchführung für öffentliche Haushalte besser als die doppelte Buchführung (Doppik), weil dort mehr investiert wird? Die Frage nach dem Nutzen der Doppik ist zweifellos auch heute noch berechtigt und hätte bei der Einführung Gegenstand einer Gesetzesfolgenabschätzung sein sollen. Aber die Frage des Umfangs der Investitionstätigkeit hätte dabei sicher nicht im Vordergrund gestanden.

Grundlage für die Einführung der Doppik war das Ressourcenverbrauchskonzept. Darin geht es darum, den jährlichen Werteverzehr der mit Investitionen geschaffenen Anlagen und Einrichtungen zu dokumentieren. Damit sollte der kameralistischen Illusion, die Nutzung sei „irgendwie“ kostenlos, entgegengewirkt werden. Ganz neu war der Gedanke nicht, denn auch im kameralen Haushaltsrecht war eine Folgekosten- oder Folgelastenbetrachtung vorgesehen. Doch das ist keineswegs Standard in kommunalen Haushalten gewesen. Die Annahme, die Doppik hätte dazu führen sollen, dass mehr investiert werde, weil nun die geschaffenen Anlagen auf der Aktivseite der Bilanz erscheinen, ist merkwürdig. Denn eine als öffentliche Investition klassifizierte Maßnahme ist nicht per se besser als öffentlicher Konsum, wie die Debatte um Bildungsausgaben stets vor Augen führt.

Nun ist die Doppik längst aus dem Stadium des Pilotprojekts heraus, das man auch wieder beenden könnte. Die Doppik ist in der großen Mehrzahl der Flächenländer Standard. Nur drei Länder lassen den Kommunen die Wahlfreiheit zwischen Doppik und Kameralistik. Dass der Übergang zur Doppik Aufwand verursacht hat, ist nicht zu bestreiten; im Regelbetrieb nach mehreren Jahren spielt das aber keine Rolle mehr. Es mag sein, dass das doppelte Regelwerk komplexer ist; aber den Sinn kalkulatorischer Zinsen oder die Bedeutung von Kasseneinnahmeresten in der Kameralistik haben auch damals viele nicht verstanden. Im Übrigen finden sich auch gestandene Kameralist:innen in der Doppik wieder. Denn in der Finanzrechnung können die für Investitionen veranschlagten Zahlungen wie bisher verfolgt werden.

In der Kameralistik war das Erstaunen groß, wenn nach einiger Zeit ein höherer Unterhaltungsaufwand erforderlich wurde. Denn der Titel „Bauliche Unterhaltung“ war ein gern genutzter Ansatzpunkt, um durch Reduzierung den formalen Haushaltsausgleich herzustellen. Zudem wurden größere Maßnahmen oft als Generalsanierung oder Ähnli-

ches bezeichnet, um damit den Spielraum für die Kreditfinanzierung zu erweitern. Wenn und soweit mit der Doppik eine schärfere Abgrenzung erfolgt, ist das sicher zu begrüßen. Das sollte Versuche, den Haushaltsausgleich durch Kürzung der regelmäßigen Bauunterhaltung rechnerisch anzustreben, zumindest erschweren.

Ein weiterer Aspekt in der Doppik ist die Vorsorge für künftige Verpflichtungen, so die Ruhestandsbezüge der Beamt:innen, die in der Kameralistik nicht zu erkennen waren. Die Zuführung zu den Rückstellungen soll zumindest ins Gedächtnis der Entscheidungstragenden rufen, dass da „noch etwas kommen kann“. Da die Landesgesetzgebung allerdings hohe Abzinsungsfaktoren vorgesehen hat, ist die künftige Belastung mit Sicherheit noch zu gering angesetzt. Nicht vergessen darf man, dass den Zuführungen auch die Auflösung von Rückstellungen bei Inanspruchnahme gegenübersteht.

Der Kernpunkt der Doppik-Kritisierenden lautet: Der Haushaltsausgleich als Voraussetzung für die Investitionsfähigkeit ist schwieriger geworden. Wie sieht es nun mit der Belastung des Haushalts aus? Auf der Aufwandseite entstehen Mehraufwendungen durch die Abschreibungen, doch stehen ihnen Auflösungen aus Sonderposten für Zuschüsse und Beiträge gegenüber. Damit wird die Finanzierungsstruktur von Investitionen nicht nur einmalig, sondern bis zum Ende des Abschreibungszeitraums präsent.

Ein erhöhter Bearbeitungsaufwand entsteht in der Doppik unbestritten durch Inventarisierung und Bewertung. Dabei ist die Bewertung – abgesehen von der Erstbewertung – in den meisten Fällen nicht so kompliziert, da die Anschaffungs- und Herstellungskosten maßgeblich sind. Mehr Zeit erfordert die physische Inventur. Nur: Auch in der Kameralistik gab es die Verpflichtung, ein Inventarverzeichnis zu führen. Allerdings führte diese Bestimmung oft ein Schattendasein. Es mag sein, dass ein doppelter Haushalt komplexer ist. Der Umfang vieler Haushaltspläne könnte dies nahelegen. Aber die Nachwuchskräfte lernen längst die Doppik und können sich in dem System bewegen. Natürlich waren für die Doppik neue IT-Lösungen erforderlich, doch die Altverfahren der Kameralistik waren oft zumindest dringend überarbeitungsbedürftig.

Ist die Kameralistik trotzdem besser, weil in Thüringen nur 5 % der kreisangehörigen Gemeinden doppisch buchen und in Bayern zwei Gemeinden zur Kameralistik zurückgekehrt sind? Soll die Kameralistik für kleinere Kommunen gelten? Warum aber soll die „investitionshemmende“ Doppik dann in größeren Kommunen angebracht sein? Nein, ein Zurück kann und wird es nicht geben.

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

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

Gunnar Schwarting
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
g.schwarting@gmx.de

Minderheitsregierung

Ein Lösungsansatz?

Es wird viel über mögliche Koalitionen nach der Bundestagswahl spekuliert. Eine Annahme ist dabei immer, dass die neue Bundesregierung eine Mehrheit im Bundestag haben sollte. Wird dies tatsächlich unterstellt, dann ist nach den derzeitigen Umfrageergebnissen¹ klar, dass jede der möglichen Koalitionen mindestens drei Parteien umfassen muss. Demnach wäre die SPD die stärkste Partei und hätte die Möglichkeit, eine Koalition zu bilden. Mögliche Koalitionen wären eine „Ampel“ mit SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP. Alternativ könnte die FDP durch die Partei Die Linke ersetzt werden. Nicht diskutiert wird hingegen eine „Kenia-Koalition“ aus SPD, Bündnis90/Die Grünen und der Union, auch weil diese Koalition offenbar nicht von der SPD gewünscht wird.

Die Dreierkonstellationen ohne Union haben jeweils zwei grundsätzliche Probleme, von denen eines bisher nicht diskutiert wird. Klar ist, dass SPD und Bündnis90/Die Grünen große Überschneidungen in den Politikfeldern haben und aktuell auch das Zusammengehen dieser beiden Parteien von den jeweiligen Repräsentant:innen befürwortet wird. Jeder der zur Auswahl stehenden beiden dritten möglichen Partner von SPD und Bündnis90/Die Grünen weist aber so große inhaltliche Abweichungen auf, dass die für eine Koalition notwendige Kompromissfindung schwierig werden dürfte. So ist die FDP nicht nur strikt gegen die Steuererhöhungspläne von SPD und Bündnis90/Die Grünen, sondern sie sieht im Gegenteil sogar Entlastungen vor. Die Schwierigkeiten bei einer Koalition mit der Linkspartei liegen vor allem im Bereich der Außenpolitik, aber wohl auch bei der Einkommensteuer.

Unbeachtet ist bisher geblieben, dass keine dieser beiden Dreierkoalitionen im Bundesrat eine Mehrheit hätte. Bei im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetzen, etwa zur Reform der Einkommensteuer, wird eine absolute Mehrheit an Ja-Stimmen benötigt (35 Stimmen). Enthaltungen gelten als Nein-Stimmen. Auch wird in den Koalitionsverträgen auf Landesebene oft festgelegt, dass im Falle der fehlenden Einigung der Koalitionäre Stimmenthaltung des Landes im Bundesrat geübt wird. Seit der kürzlich erfolgten Regierungsbildung in Sachsen-Anhalt vereinigt

gen Landesregierungen, an denen die Union beteiligt ist, 51 Stimmen im Bundesrat aufeinander. Bei der SPD und bei Bündnis90/Die Grünen sind es 38 bzw. 41 Stimmen. Somit kann jede der drei Parteien ein im Bundesrat zustimmungspflichtiges Gesetz zum Scheitern bringen. Die FDP (18 Stimmen) und die Linkspartei (11 Stimmen) haben keine solche Mehrheit.

Was folgt nun aus dieser Konstellation? Werden wie in der Neuen Politischen Ökonomie üblich nutzenmaximierende Politiker:innen unterstellt, so bedeutet eine Dreier- gegenüber einer Zweierkoalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen, dass sie im Fall der Regierungsbildung Posten an einen dritten Koalitionspartner abgeben müssten. Auch müssten die knappen Haushaltsmittel eingesetzt werden, um die Klientel der dritten Partei zu bedienen. Das wiederum führt dazu, dass die eigene rot-grüne Klientel weniger Mittel erhält oder die Verschuldung bzw. die Steuern stärker erhöht werden müssten. Hinzu kommt, dass diese Nachteile nur mit geringen Vorteilen verbunden sind. Zwar erleichtert eine absolute Mehrheit im Bundestag das Regieren. Bei wichtigen Vorhaben aber, bei der auch die Mehrheit im Bundesrat benötigt wird, hätte keine der beiden derzeit diskutierten Dreierkoalitionen eine entsprechende Anzahl an Ja-Stimmen im Bundesrat. Nach einer Einigung innerhalb der Koalition müsste also immer noch die Union eingeholt werden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Koalitionsbildung auf Bundesebene stellt sich die Frage, warum eine Bundesregierung zweimal versuchen soll, Kompromisse zu finden. Einmal müssten SPD und Bündnis90/Die Grünen mit der Linkspartei oder mit der FDP im Bereich der Einkommensteuer einen Kompromiss aushandeln. Dieser benötigt später aber zusätzlich noch die Zustimmung der Union.

Einfacher wäre es, wenn SPD und Bündnis90/Die Grünen gleich mit der Union einen Kompromiss suchen, ohne zusätzlich die FDP oder die Linkspartei einbinden zu müssen. Die Union will aber einer solchen Koalition nur beitreten, wenn Armin Laschet der Bundeskanzler wird. Nach den derzeitigen Umfrageergebnissen, wird dieser Fall aber nicht eintreten und diese Koalition nicht zustande kommen. Wenn schon ein offizielles Bündnis dieser Parteien nicht möglich ist, ein inoffizielles Bündnis aber für weitreichende Reformen notwendig ist, sollte auf einen dritten Partner in der Bundesregierung verzichtet werden. Die nächste Bundesregierung könnte also – wenn das Wahlergebnis den derzeitigen Wahlumfragen entsprechen sollte – eine Minderheitsregierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen sein.

¹ Dieser Kommentar ist vor der Bundestagswahl Online First auf der Website des Wirtschaftsdienst erschienen.

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

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

Handlungsbedarfe und Reformoptionen nach der Bundestagswahl

Anlässlich der Bundestagswahl vom 26. September 2021 widmet sich dieses Zeitgespräch den Herausforderungen für die zukünftige Bundesregierung. Das Themenspektrum ist ähnlich vielfältig wie es die Vorstellungen der Parteien sind. Neben den Themen Digitalisierung, Dekarbonisierung sowie Aus- und Fortbildung von Fachkräften steht die Finanzpolitik im Fokus. Auch Gleichberechtigung spielt eine zentrale, im Wahlkampf häufig vernachlässigte Rolle. Welche Schritte sollte die nächste Bundesregierung tun, um den anstehenden Herausforderungen zu begegnen? Die inhaltlichen Unterschiede der Wahlprogramme von FDP und Grünen sowie mögliche Kompromisslinien werden aufgezeigt. Schließlich wird erörtert, welche Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität ergriffen werden sollten, um den Strukturwandel – hervorgerufen durch Digitalisierung und Energiewende – zu gestalten.

Bei der Lösung der großen Zukunftsfragen sind Marktprozesse unverzichtbar

Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Ruhr-Universität Bochum.

Torsten Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung; Ruhr-Universität Bochum.

Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse für die nächste Bundesregierung

Jens Südekum, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE).

Gleichberechtigung während der Pandemie

Bettina Kohlrausch, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Produktivität steigern, den Strukturwandel gestalten

Achim Wambach, ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim.

Title: *Need for Action and Reform Options After the Federal Election*

Abstract: *On the occasion of the federal election on 26 September 2021, this Zeitgespräch is dedicated to the challenges for the future federal government. The range of topics is as diverse as the parties' ideas. In addition to discussing the topics of digitalisation, decarbonisation, and education and training of skilled workers, the contributions also focus on financial policy. Equality also plays a central role, often neglected in the election campaign. What steps should the next federal government take to meet the challenges ahead? The differences in the election programmes of the FDP and the Greens as well as possible lines of compromise are discussed. Finally, the contributions consider which measures should be taken to increase productivity in order to shape the structural change – caused by digitalisation and the energy transition.*

JEL Classification: D72, O38, O44

Clemens Fuest

Finanzpolitik in der neuen Legislaturperiode: Auf wirtschaftliche Erholung und Wachstum setzen!

Deutschland steht in den kommenden Jahren vor erheblichen ökonomischen Herausforderungen. Die deutsche Wirtschaft hat sich teilweise von der Corona-Krise erholt, aber das Vorkrisenniveau ist bei der Wirtschaftsleistung noch nicht wieder erreicht. Derzeit belasten Lieferprobleme bei vielen Vorprodukten die Konjunktur, die Erholung bleibt also fragil. Hinzu kommt, dass die Pandemie tiefe Spuren hinterlässt. Die Staatsschulden sind im Laufe der Krise erheblich gestiegen. Viele Unternehmen haben durch lange Schließungen Kundschaft, Mitarbeitende und Kapital verloren. Vor allem junge Menschen sind in ihrer Schul- und Berufsausbildung zurückgeworfen worden.

Außerdem sind Herausforderungen zu bewältigen, die schon vor der Corona-Pandemie existierten. Der demografische Wandel wird in den nächsten Jahren dazu führen, dass die Zahl der Menschen im Erwerbsalter sinkt. Die schon seit längerer Zeit spürbare Knappheit von Fachkräften wird sich verstärken. Das reduziert die Wachstumspotenziale. Die Alterung der Bevölkerung bringt darüber hinaus erhebliche finanzielle Belastungen für die öffentliche Hand mit sich, vor allem in den Sozialkassen. Die Pandemie hat die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft beschleunigt.

Die Senkung der CO₂-Emissionen für Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, die Digitalisierung und andere Formen technischen Fortschritts führen zu einem sich beschleunigenden Strukturwandel. Obwohl Deutschland einen sehr stark ausgebauten Sozialstaat hat, steht zu befürchten, dass wirtschaftliche Unterschiede

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

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

Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

de in den kommenden Jahren zunehmen werden, unter anderem deshalb, weil die durch die Pandemie bedingten Ausfälle bei der Schulbildung Kinder und Jugendliche aus bildungsfernen Milieus stärker treffen als andere. Es wird deshalb noch einmal wichtiger, Inklusion und Chancengerechtigkeit zu fördern.

Auch auf europäischer und internationaler Ebene steht Deutschland vor großen Herausforderungen. Die europäische Integration ist ein wichtiger Wohlstandsmotor, aber der Brexit hat die EU massiv geschwächt, und in wichtigen Politikfeldern spielt die EU nicht die Rolle, die sie im Interesse aller Europäer:innen eigentlich spielen sollte. Gleichzeitig wachsen international protektionistische Neigungen und geopolitische Konflikte, vor allem zwischen China und den USA. Nach der Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten hat sich das Verhältnis zu den USA stark verbessert, aber es ist nicht auszuschließen, dass in drei Jahren erneut ein Politiker vom Schlag Donald Trumps gewählt wird. Es wird nicht einfach sein, in diesem Umfeld deutsche und europäische Wirtschaftsinteressen zu wahren.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf den Bereich der Finanzpolitik und erläutert, welche Maßnahmen die nächste Bundesregierung ergreifen sollte, um den anstehenden finanzpolitischen Herausforderungen zu begegnen.¹ Im Mittelpunkt sollte dabei das Ziel stehen, die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise zu fördern und sie in ein kräftiges und nachhaltiges Wachstum münden zu lassen. Wirtschaftliche Stärke ist keine hinreichende, aber sicherlich eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die genannten Herausforderungen erfolgreich bewältigt werden können.

Staatsfinanzen: Wirtschaftliche Erholung und Wachstum priorisieren

Die Finanzpolitik der nächsten Legislaturperiode steht vor erheblichen Spannungen und Zielkonflikten. Einerseits ist es entscheidend, dass die Finanzpolitik die wirtschaftliche Erholung und die Rückkehr zu stetigem Wirtschaftswachstum unterstützt. Das spricht für steuerliche Entlas-

¹ Der Beitrag stützt sich teilweise auf das vom ifo Institut entwickelte wirtschaftspolitische Reformprogramm, das ausführlicher dargestellt wird in: Wirtschaftspolitische Herausforderungen in der Post-Merkel-Ära, ifo Schnelldienst 7/2021 (ifo Institut, 2021).

tungen und mehr öffentliche Investitionen. Andererseits ist die Staatsverschuldung in der Finanzkrise erheblich gestiegen. Die Handlungsspielräume sind also begrenzt. Hinzu kommt, dass einige Parteien fordern, mit Steuern stärker umzuverteilen, vor allem durch die Einführung einer Nettovermögensteuer. Das wiederum würde Investierende abschrecken und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Letztlich ist die Gewichtung der verschiedenen Ziele eine politische Wertung. Angesichts der oben beschriebenen Herausforderungen und der nach wie vor fragilen Konjunkturlage spricht aber viel dafür, die Finanzpolitik primär auf die Förderung des Wirtschaftswachstums auszurichten.

Was bedeutet das? Das Wirtschaftswachstum wird vor allem durch die Entwicklung der Beschäftigung und durch Investitionen und Innovationen getrieben. In beiden Bereichen spielen Effizienz und Produktivität sowie die aktuellen Treiber des Strukturwandels eine zentrale Rolle. Eine wachstumsorientierte Finanzpolitik sollte sich darauf konzentrieren, in diesem Sinne Beschäftigung und Investitionen zu fördern. Hohe Beschäftigung und hohe Produktivität sind darüber hinaus entscheidend für Inklusion, also breite Teilhabe am Wirtschaftswachstum.

Wachstum durch mehr Beschäftigung und Arbeitsproduktivität

In den vergangenen beiden Jahrzehnten war die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland davon geprägt, dass die Zahl der Erwerbstätigen stetig stieg, unter anderem durch mehr Frauenerwerbstätigkeit und Zuwanderung. Die Arbeitslosigkeit ging zurück, und die Babyboomer-Generation erreichte den Höhepunkt ihrer Produktivität. Das hat das Wirtschaftswachstum gefördert und die Staatsfinanzen entlastet. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren umdrehen. Die Erwerbsbevölkerung wird älter und schrumpft. Einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen steht eine wachsende Zahl von Ruheständlern gegenüber.

Das hat nicht nur Folgen für die Renten-, Pensions- und Gesundheitskassen. Es ist zu erwarten, dass Schrumpfung und Alterung der Erwerbsbevölkerung auch das Wirtschaftswachstum dämpfen werden. Damit verkleinern sich Handlungsspielräume und Wohlstandspotenziale in allen Bereichen der Gesellschaft. Anders als oft behauptet wird, erschwert ein durch schrumpfende Erwerbsbevölkerung sinkendes Wirtschaftswachstum auch die Chancen, Umwelt- und Klimaschutz erfolgreich voranzutreiben, denn dafür sind Ressourcen erforderlich, vor allem Innovationen und Investitionen.

Ob und in welchem Umfang das Wirtschaftswachstum tatsächlich zurückgeht, hängt allerdings von wirtschafts- und

gesellschaftspolitischen Weichenstellungen ab. Wichtig für die Wachstumsentwicklung sind nicht nur die Zahl und die Altersstruktur der Erwerbstätigen, sondern auch die Bereitschaft und Möglichkeit zur Teilnahme am Arbeitsmarkt.

Entscheidend ist darüber hinaus die Produktivität der Beschäftigten. Bessere Ausbildung und Gesundheit, Automatisierung und die Ausstattung mit einem modernen Kapitalstock, intelligenter Einsatz digitaler Techniken und funktionierende Arbeitsmärkte, an denen die Beschäftigten in die richtigen Tätigkeiten gelangen, all dies sind Faktoren, welche die Produktivität erheblich beeinflussen. Wenn hier Verbesserungen erreicht werden, kann das den Rückgang der Erwerbstätigenzahlen zumindest teilweise kompensieren. Das gilt auch für die Zuwanderung von Fachkräften.

Zu den Maßnahmen, welche die Politik hier ergreifen sollte, gehören

- Reformen der Hartz-IV-Regelungen zur Beseitigung der Niedrigeinkommensfalle (Blömer, Fuest und Peichl, 2021),
- eine Einkommensteuerreform, in der das Ehegattensplitting durch ein Realsplitting ersetzt wird, verbunden mit Übergangsfristen für bestehende Ehen,
- ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuung,
- eine Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften, unter anderem durch Optimierung des Visumsprozesses und der Terminvergabe, Ausbau der Beschäftigungsmöglichkeiten während der Arbeitssuche (Poutvaara, 2021),
- eine Stärkung der Arbeitsmarktbeteiligung von bereits in Deutschland lebenden Geflüchteten sowie
- Reformen an den Schulen, den Universitäten und in der beruflichen Bildung, die Inklusion und Chancengerechtigkeit fördern. Dazu gehören deutschlandweite Zwischen- und Abschlussprüfungen, Strukturänderungen für einen effizienteren Ressourceneinsatz im Bildungssystem, nachgelagerte Studiengebühren und mehr zertifizierte Weiterbildung (Wössmann, 2021).

Durch ein solches Paket an Reformen könnte Deutschland die wachstumshemmenden Wirkungen des demografischen Wandels zumindest teilweise ausgleichen. Diese Reformen gehören nur zum Teil dem engeren Bereich der Finanzpolitik an, sie haben allerdings alle insofern Relevanz für die Finanzpolitik als sie Implikationen für die öffentlichen Haushalte haben.

Wachstum durch private und öffentliche Investitionen

Neben den beschriebenen Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots gilt es private und öffentliche Investitionen zu steigern. Wichtige Treiber für diese Investitionen sind Digitalisierung und Klimaschutz sowie die Anpassung an die Klimaerwärmung. Umstritten ist, was zu tun ist, damit diese Investitionen stattfinden.

Viele Unternehmen stehen vor der Herausforderung, erhebliche Investitionen zu tätigen, um ihre CO₂-Emissionen zu senken oder um Chancen der Digitalisierung zu ergreifen. Um das zu ermöglichen und zu fördern, sollten die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Forschung und Entwicklung in Deutschland verbessert werden.² Das erfordert Steuerentlastungen, zumindest aber die Vermeidung von größeren Steuererhöhungen, insbesondere der Einführung einer Nettovermögensteuer in Deutschland.

In öffentlichen Debatten wird häufig der Eindruck erweckt, die erforderlichen Investitionen seien in erster Linie staatliche Investitionen. Das ist irreführend. Tatsächlich geht es primär darum, die richtigen Rahmenbedingungen für private Investitionen zu schaffen, im Klimaschutz vor allem durch einen transparenten und umfassenden CO₂-Preismechanismus. Es ist darüber hinaus notwendig, den Preismechanismus dort, wo er nicht funktioniert, durch gezielte staatliche Förderungen oder Regulierungen zu ergänzen. Es werden auch öffentliche Investitionen gebraucht, aber sie sind quantitativ zweifellos der deutlich kleinere Teil.³

Gerade im Bereich der Dekarbonisierung und der Anpassung an die Erderwärmung besteht eine wichtige Aufgabe der kommenden Bundesregierung darin, die richtige Kombination zwischen der Schaffung guter Rahmenbedingungen für private Investitionen, gezielten Eingriffen durch Regulierungen, Steuern und Subventionen sowie öffentlichen Investitionen zu finden. Das ist deshalb nicht einfach, weil viele der erforderlichen Investitionen an der Grenze zwischen Privatsektor und Staat liegen, etwa bei der Deutschen Bahn, in der Energiewirtschaft oder im Telekommunikationssektor.

Die Abgrenzungsprobleme werden deutlich, wenn man untersucht, um welche Investitionen es sich handelt. Ei-

ne aktuelle Studie der Agora Energiewende (Krebs und Steitz, 2021) errechnet einen zusätzlichen Bedarf an öffentlichen Investitionen in Höhe von 460 Mrd. Euro bis 2030 bzw. 46 Mrd. Euro pro Jahr, also rund 1,3% des Bruttoinlandsprodukts. Im Zeitraum bis 2025 sind 80 Mrd. davon bereits durch den Bund finanziert. Im Gesamtbeitrag in Höhe von 460 Mrd. Euro enthalten sind 200 Mrd. Euro für die Förderung der Gebäudedämmung, also eine Förderung privater Investitionen. Weitere 140 Mrd. Euro sollen in Schienenwege, in klimaneutralen sozialen Wohnungsbau, in Fernwärmenetze und in Wasserstoffnetze fließen. Das sind Investitionen, die sinnvoll erscheinen, bei denen aber umstritten sein dürfte, ob der Staat sie finanzieren und durchführen sollte. Das gilt sicherlich für den sozialen Wohnungsbau, bei denen Modelle mit privaten Investierenden und entsprechenden Förderungen und Auflagen effizienter sein dürften. Bei Wasserstoffleitungen und Fernwärmenetzen sind eine zumindest partielle private Finanzierung und eine Steuerung sowie Risikoübernahme durch private Betreibende möglich. Ähnliches gilt für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr, die von der Studie betont werden.

Bei alledem ist die private Finanzierung kein Selbstzweck. Sie kann sogar kontraproduktiv sein, wenn private Investierende nur Finanzierungen bereitstellen, die meist teurer sind als die Finanzierungskosten des Staates, aber keine Risiken übernehmen. Es geht darum, durch privatwirtschaftliche Anreize vor allem bei der Errichtung, aber auch bei den Betreibenden eine höhere Effizienz zu erreichen. Das funktioniert nur, wenn die privaten Investierenden zumindest einen Teil der Risiken tragen.

Unabhängig davon, wie die Rollenverteilung zwischen Staat und privaten Akteur:innen gestaltet wird, liegt eine weitere Aufgabe der kommenden Bundesregierung darin, die Planungs- und Genehmigungsverfahren für Investitionsprojekte in Deutschland zu beschleunigen. Auch dabei muss die Politik mit schwierigen Zielkonflikten umgehen. Die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an Entscheidungen über Infrastrukturprojekte wie Stromtrassen oder Bahnstrecken ist ein hohes Gut im demokratischen Rechtsstaat. Wenn die Umsetzung der Projekte dadurch aber um Jahre oder gar Jahrzehnte verzögert wird, ist diese Form der Beteiligung nicht mit den ehrgeizigen Transformationszielen vereinbar wie die Politik sie insbesondere im Klimaschutz anstrebt.

Stehen die Fiskalregeln einer wachstumsorientierten Finanzpolitik im Weg?

Eine wichtige Frage für die Finanzpolitik der kommenden Jahre liegt darin, ob und wie Forderungen nach steuerlichen Entlastungen und mehr öffentlichen Investitionen mit

² Es liegt auf der Hand, dass es viele andere politisch beeinflusste Standortfaktoren gibt, die hier relevant sind. Dazu gehört z.B. eine preislich wettbewerbsfähige und sichere Energieversorgung.

³ In einer aktuellen Studie über den Bedarf an öffentlichen Investitionen zum Klimaschutz weisen Krebs und Steitz (2021, 2) darauf hin, dass „öffentliche Klimainvestitionen nur einen relativ kleinen Teil der gesamten Investitionen in den Klimaschutz darstellen“.

den Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse und den europäischen Verschuldungsregeln vereinbar sind.⁴ Die Regelungen der Schuldenbremse stehen höherer Verschuldung für Investitionen jenseits der Defizitgrenzen nicht entgegen, sofern diese Investitionen und deren Finanzierung in öffentlichen Unternehmen stattfinden. Man kann kritisieren, dass es sich hier um Schattenhaushalte handelt, aber angesichts der hohen öffentlichen Aufmerksamkeit für größere Investitionen im Rahmen der Klimapolitik oder der Digitalisierung kann man davon ausgehen, dass diese finanziellen Transaktionen im politischen Prozess hinreichend registriert und diskutiert werden.

Viele Kritiker:innen der Regeln fordern dennoch, die Schuldenbremse zu reformieren, um die darin enthaltenen Verschuldungsspielräume auszuweiten. Viel Unterstützung hat dabei die Idee, zu einer Variante der goldenen Regel zurückzukehren, die eine Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen erlaubt. Eine investitionsorientierte Schuldenregel galt in Deutschland bis zur Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009. Sie hat weder den deutlichen Rückgang öffentlicher Investitionen zwischen 2000 und 2008 noch den stetigen Anstieg der Staatsschuldenquote in den Jahrzehnten davor verhindert. Hinzu kommt, dass die Kreditfinanzierung zumindest klassischer öffentlicher Investitionen etwa im Bereich der Infrastruktur durch die Schuldenbremse kaum eingeschränkt wird, weil die Möglichkeit der Finanzierung in öffentlichen Unternehmen oder Sonderhaushalten besteht. Die Schuldenbremse begrenzt aber in der Tat Spielräume für einen Wachstumsimpuls in Form einer steuerlichen Entlastung für Unternehmen und Beschäftigte. Das gilt auch für steuerliche Zuschüsse für private Klimaschutzinvestitionen wie etwa die Wärmedämmung bei Gebäuden. Hier hilft die Einführung einer investitionsorientierten Schuldenregel jedoch nicht weiter, weil auch sie für diese Ausgaben keine Kreditfinanzierung vorsieht.⁵

Sowohl die Steuersenkungen als auch die Zuschüsse für die Wärmedämmung haben insofern Charakteristika öffentlicher Investitionen als sie heute die öffentlichen Haushalte belasten und man dadurch in Zukunft auf einen Nutzen in Form höherer Wirtschaftsleistung hofft. Das verweist auf eine entscheidende Schwäche investitionsbasierter Schuldenregeln – die Abgrenzung investiver von nicht investiven Ausgaben ist schwierig.

4 Eine aktuelle Analyse der finanziellen Spielräume in den kommenden Jahren unter Berücksichtigung der Schuldenbremse und der europäischen Fiskalregeln bieten Feld et al. (2021).

5 Es werden Verschuldungsspielräume erhöht soweit bestehende Investitionen, die bislang nicht kreditfinanziert sind, künftig durch Kredite finanziert werden. Ob und in welchem Umfang dadurch Mittel frei werden, hängt unter anderem davon ab, ob die Investitionsregel Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock berücksichtigt.

Angesichts dieser Schwierigkeiten könnte man auf die Idee kommen, die Schuldenbremse ganz abzuschaffen. Das wäre jedoch ein Fehler. Die Schuldenbremse stellt für die mittelfristige Finanzpolitik in Deutschland einen wichtigen Anker dar, der Glaubwürdigkeit stärkt und die Politik einem heilsamen Druck aussetzt, Prioritäten zu setzen. Ein weniger weitreichender Eingriff würde darin bestehen, ähnlich wie in den Jahren vor 2016 einen Übergangspfad zu definieren, der in den nächsten Jahren vorübergehend zusätzliche Finanzierungsspielräume eröffnet (Feld et al., 2021). Das würde allerdings eine Grundgesetzänderung erfordern, für die keine Mehrheit in Sicht ist. Außerdem wäre es unklug, über eine Aufweichung der Schuldenbremse zu verhandeln, ohne dass ein überzeugendes und hinreichend konkretes finanzpolitisches Konzept vorliegt, das den zusätzlichen Finanzbedarf überzeugend begründet und eingrenzt. Ein solches finanzpolitisches Konzept sollte folgende Elemente enthalten:

1. Eine umfassende Steuerreform für Angestellte und Unternehmen, mit der die Rahmenbedingungen für Arbeitsangebot, Investitionen und Innovationen verbessert werden. Elemente dieser Reform könnten die bereits erwähnten Reformen im Niedrigeinkommensbereich und in der Ehegattenbesteuerung, verbesserte steuerliche Abschreibungen für Investitionen⁶ sowie eine erweiterte steuerliche Verlustverrechnung sein.
2. Der Solidaritätszuschlag wird für alle Steuerzahlenden abgeschafft, dafür wird der Einkommensteuertarif neugestaltet. In diese Reform können verteilungspolitische Zielsetzungen eingebracht werden. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere die Folgen für Arbeitsangebotsanreize und für Investitionsanreize der Personengesellschaften, die der Einkommensteuer unterliegen.
3. Ein Programm für öffentliche Investitionen und Fördermaßnahmen für private Investitionen in Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Digitalisierung. Bei Fördermaßnahmen für private Investitionen ist zu bedenken, dass Investitionsanreize primär durch die CO₂-Bepreisung entstehen sollten und eine Förderung nur dann infrage kommt, wenn die Wirkungen der Bepreisung nicht ausreichen oder der Preismechanismus wegen bestehender Regulierungen oder sonstiger Marktfraktionen nicht wirkt.

Wenn ein überzeugendes finanzpolitisches Konzept für die Stärkung des Wachstums und die Bewältigung der Transformation zu Digitalisierung und Klimaneutralität vorliegt,

6 Die ökonomischen und fiskalischen Wirkungen beschleunigter steuerlicher Abschreibungen werden analysiert in Dorn et al. (2021).

kann diskutiert werden, welche fiskalischen Auswirkungen sich daraus ergeben und in welchem Verhältnis die erforderlichen Mittel durch Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen bzw. den Abbau von Steuersubventionen und Kreditfinanzierung aufgebracht werden sollen. In diesem Schritt kann auch geklärt werden, ob die Spielräume, welche die Schuldenbremse bietet, ausreichen, oder ob vorübergehend größere Spielräume erforderlich sind.

Literatur

Blömer, M., C. Fuest und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst*, 72(4), 34-43.

Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen?, *ifo Schnelldienst*, August, 3-11.

Feld, L., L. Nöh, W. H. Reuter und M. Yeter (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitspapier*, 1, Mai.

ifo Institut (2021), Wirtschaftspolitische Herausforderungen in der Post-Merkel-Ära, *ifo Schnelldienst*, 74(7).

Krebs, T. und J. Steitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, *Forum New Economy Working Paper*, 3.

Poutvaara, P. (2021), Zuwanderung von Fachkräften fördern, *ifo Schnelldienst*, 74(7), 11-14.

Wössmann, L. (2021), Bildung für Wirtschaftswachstum und Chancengleichheit, *ifo Schnelldienst*, 74(7), 15-17.

Christoph M. Schmidt, Torsten Schmidt

Bei der Lösung der großen Zukunftsfragen sind Marktprozesse unverzichtbar

Wenngleich sie noch nicht endgültig überstanden ist, rückt die Corona-Pandemie mehr und mehr aus dem Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussion, und die großen Herausforderungen für die künftige Wirtschaftsentwicklung treten wieder stärker in den Vordergrund. Dazu zählen insbesondere der Klimawandel, die demografische Alterung und die Digitalisierung. Die Aufgabe der neuen Bundesregierung wird es nicht nur sein, die

wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie bestmöglich zu gestalten, sondern vor allem für diese Herausforderungen gute Lösungsstrategien zu entwickeln und in allen Bereichen des politischen Handelns umzusetzen. Das wird nur gelingen, wenn die Organisation staatlichen Handelns auf den Prüfstand gestellt wird.

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

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

Dabei sind all diese Bereiche eng miteinander verwoben. So wird der demografische Wandel in den kommenden Jahren immer spürbarer werden und die Zahl der Erwerbspersonen zurückgehen. Daher werden die Beitragszahlungen an die Sozialversicherungen sinken, während deren Ausgaben steigen. Findet sich für die Jahre nach 2030 nicht bald eine andere Lösung, als die daraus entstehende Lücke mit erhöhten Steuerzuschüssen zu füllen, stehen die dafür eingesetzten finanziellen Ressourcen für wichtige öffentliche Investitionen nicht zur Verfügung. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf die Digitalisierung des Verwaltungshandelns und den Aufbau einer umfassenden Infrastruktur für den Import des Energieträgers Wasserstoff, die einen hohen Investitionsbedarf begründen.

Zudem sind bereits durch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise, insbesondere durch den starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung, die finanziellen Handlungsspielräume in Bund und Ländern für längere Zeit eingeschränkt. Denn nach dem Ende der Corona-Krise, das sich für das kommende Jahr abzeichnet, dürften die Regeln der Schuldenbremse und des Maastricht-Vertra-

Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

Prof. Dr. Torsten Schmidt ist Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI und apl. Professor an der Ruhr-Universität Bochum.

ges wieder in Kraft gesetzt werden. Dementsprechend muss die Schuldenstandsquote wieder zurückgeführt werden. Das ist auch gut so, denn es wäre fatal, wenn der Staat in einer erneuten großen Krise, deren Eintreten kaum zu prognostizieren ist, nicht mehr über die erheblichen finanziellen Handlungsspielräume verfügte, wie es in der aktuellen Krise der Fall war.

Darüber hinaus besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der Möglichkeit, durch eine weitere Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast kurzfristig staatliche Einnahmen zu sichern, und den damit verbundenen Bremswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, die wiederum die Steuereinnahmen senken. Das künftige wirtschaftspolitische Handeln sollte all diese Zusammenhänge berücksichtigen und sich bei seiner Ausgestaltung die für die Marktwirtschaft prägenden dezentralen unternehmerischen Entscheidungsstrukturen zunutze machen. Dann bestehen trotz begrenzter volkswirtschaftlicher Ressourcen gute Aussichten, die großen Herausforderungen erfolgreich zu bestehen.

Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte langfristig bewahren

Derzeit stehen die Chancen gut, dass die weltweite Corona-Pandemie im Laufe des nächsten Jahres ein Ende findet und die Infektionszahlen in allen Regionen so weit zurückgehen, dass sich das gesellschaftliche Leben – und damit das weltwirtschaftliche Geschehen – weitgehend normalisiert. Folgt man den derzeitigen Konjunkturprognosen, wird die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland dann das Vorkrisenniveau erreichen und die Produktionslücke wieder geschlossen sein. Damit entfällt die aktuelle Begründung für die Aussetzung der Schuldenregeln, sie werden dann wieder in Kraft treten. Dies bedeutet, dass die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren konsolidiert und die Schuldenstandsquote auf die im Maastricht-Vertrag verankerte Grenze von 60 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) zurückgeführt werden müssen.

Die Reduzierung der öffentlichen Verschuldung ist aus unserer Sicht unverzichtbar: Zum einen werden sich nur so erneut die haushaltspolitischen Spielräume schaffen lassen, die benötigt werden, um bei zukünftigen Krisen erneut massiv reagieren zu können. Zum anderen ist bereits heute abzusehen, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren durch den demografischen Wandel verschlechtern wird. Der Tragfähigkeitsbericht der öffentlichen Finanzen des Bundesfinanzministeriums (BMF, 2020) dokumentierte bereits vor der Corona-Krise eine – wenngleich nur moderate – Tragfähigkeitslücke, die sich inzwischen deutlich erhöht haben dürfte.

Dass eine Rückführung der Schuldenstandsquote ohne kräftige Einschnitte in die öffentlichen Ausgaben gelingen kann, zeigt die erfolgreich gestaltete Konsolidierung nach der Finanzkrise 2008/2009 (Schmidt und Schmidt, 2021): In der Finanzkrise war die Schuldenstandsquote auf über 80 % in Relation zum BIP gestiegen. In den Jahren danach wurde sie auf 60 % zurückgeführt. In dieser Phase waren allerdings das Wirtschaftswachstum im langjährigen Vergleich recht hoch und das gesamtwirtschaftliche Umfeld günstig: Die Zinsen waren so deutlich gesunken, dass die Renditen öffentlicher Anleihen zeitweise negativ waren. Insgesamt stiegen dementsprechend die öffentlichen Einnahmen kräftig, und vor allem die Zinsausgaben gingen deutlich zurück.

In der Corona-Krise stieg die Schuldenstandsquote 2020 auf 69,7 %, und für 2021 rechnet das BMF mit einem Wert von 74,5 %. Damit dürfte sie deutlich unter dem Höchstwert der Finanzkrise bleiben. Zudem sind derzeit die Realzinsen in Deutschland immer noch sehr niedrig, und es spricht einiges dafür, dass sie auch noch einige Zeit niedrig bleiben werden. So dürfte die Europäische Zentralbank ihre lockere Geldpolitik zwar nach und nach zurücknehmen, um die Inflationsrate in der Nähe ihres Zielwerts zu halten. Dementsprechend dürften auch die Renditen am Kapitalmarkt wieder steigen. Doch dieser Prozess wird aller Voraussicht nach einige Zeit in Anspruch nehmen.

Zudem ist die Geldpolitik nur einer von mehreren Faktoren, welche die Entwicklung der Realzinsen bestimmen, und sie dürfte vor allem transitorisch wirken. So weisen empirische Studien darauf hin, dass zumindest ein Teil des Rückgangs der Realzinsen auf den demografischen Wandel zurückzuführen ist (Föllmi et al., 2021). Dieser Wandel dürfte auch in Zukunft die Realzinsen dämpfen. Wenngleich noch andere Faktoren einen Einfluss auf die zukünftige Zinsentwicklung haben, spricht dieser recht starke Zusammenhang der Zinsen mit der Demografie dafür, dass das zukünftige Realzinsniveau für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte immer noch recht günstig bleibt.

Allerdings sind von der Demografie auch Effekte auf das längerfristige Wirtschaftswachstum zu erwarten. So dürfte in den kommenden Jahren die Erwerbsbevölkerung zurückgehen. Zudem könnte sich bei einer alternden Erwerbsbevölkerung die Produktivität verringern. Dieser Zusammenhang ist empirisch allerdings nicht gut belegt. Insgesamt ist daher zu erwarten, dass bei weiterhin niedrigen Realzinsen und einer nur leichten Wachstumsverlangsamung der Bedarf zu Ausgabenkürzungen und Einnahmenerhöhungen bei Bund und Ländern trotz der Konsolidierungserfordernisse gering bleiben wird. Es muss der neuen Bundesregierung daher darum gehen, die Ausgaben klug zu wählen und – auch durch geeignete strukturelle Reformen – das Potenzialwachstum zu stärken.

Neuausrichtung der öffentlichen Aufgaben auf die wirtschaftspolitischen Ziele

Angesichts der Knappheit der öffentlichen Mittel ist eine zentrale Aufgabe der neuen Bundesregierung die Überprüfung der Struktur der öffentlichen Ausgaben. Dabei sollten zum einen öffentliche Investitionen zur Flankierung der – quantitativ weit bedeutsameren – privaten Investitionen im Bereich der Klimapolitik und der Digitalisierung eine hohe Priorität erhalten. Beide Aspekte sollten bei allen weiteren öffentlichen Investitionen als Anforderungen mitberücksichtigt werden. Zum anderen sollten bei der Bereitstellung der dafür benötigten Mittel Umschichtungen innerhalb der Budgets im Zentrum der Überlegungen stehen.

Die Ausgangsposition für dieses Vorgehen ist aktuell vergleichsweise günstig. *Erstens* erscheint der unmittelbare Konsolidierungsbedarf derzeit nicht allzu groß. *Zweitens* wurde bereits im Juni 2020 ein Konjunkturprogramm auf den Weg gebracht, das bis 2024 ausgelegt ist und ein Volumen von knapp 160 Mrd. Euro aufweist (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2020). Das Programm ist in ein Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sowie ein Zukunftspaket gegliedert. Es geht also nicht allein um die Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, sondern es werden andere politische Ziele, wie der Klimaschutz und die Digitalisierung, mit in den Blick genommen.

Im sogenannten Zukunftspaket wurden investive Maßnahmen mit einem Volumen von 52 Mrd. Euro gebündelt, für die eine Laufzeit von vier Jahren vorgesehen ist. Darin enthalten sind Subventionen und Investitionen für die Förderung neuer Antriebstechniken bei der Mobilität. Zudem werden Mittel für die Digitalisierung bereitgestellt, z.B. im Bereich der Schule. Zusätzlich sollen bereits kurzfristig Investitionen gefördert und durch verbesserte Abschreibungsbedingungen und Subventionen private Investitionen begünstigt werden. Nicht zuletzt werden die Kommunen durch eine stärkere Beteiligung an den Kosten der Unterbringung entlastet, um Spielräume für öffentliche Investitionen zu wahren.

Damit die Umsetzung des Konjunkturprogramms über die vorgesehene Laufzeit gewährleistet ist, wurden unter anderem der Energie- und Klimafonds und der Fonds für Ganztagschulen für die folgenden fünf Jahre um insgesamt 24 Mrd. Euro aufgestockt. Dadurch werden zukünftige Handlungsspielräume der Bundesregierung zwar eingeschränkt, da zukünftig die Abflüsse die zulässige Nettokreditaufnahme verringern. Aber diese Festlegungen dürften in den kommenden Jahren zu einer Stabilisierung der staatlichen Investitionen beitragen, zumal bereits vor der Corona-Krise die öffentlichen Investitionen seit einigen Jahren deutlich ausgeweitet wurden und die Investitionsquote des Staates seit 2003 in der Tendenz anstieg.

Marktkräfte stärken

Es dürfte umso leichter gelingen, die großen wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen, wenn sich das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren nicht deutlich verlangsamt. In einer wachsenden Wirtschaft sind Unternehmen eher bereit, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu schaffen, die den Wegfall in anderen Bereichen kompensieren können. Und auf die privaten Investitionen wird es letztlich aufgrund ihres hohen Anteils an allen Investitionen entscheidend ankommen. Dabei kommt insbesondere der Steigerung des künftigen Produktivitätswachstums eine wichtige Rolle zu, da das Arbeitskräftepotenzial in den kommenden Jahren als Wachstumsquelle weitgehend ausfallen wird.

Wichtige Einflussfaktoren der gesamtwirtschaftlichen Produktivität sind die Investitionen der Unternehmen, vor allem solche in Forschung und Entwicklung (FuE-Aktivitäten). Bereits in den vergangenen Jahren sind die Ausgaben für FuE-Aktivitäten in Deutschland deutlich gestiegen. Zwar wurde das in der Lissabon-Strategie festgelegte Ziel, die Ausgaben für FuE bis 2010 auf 3 % des BIP zu steigern, erst mit sieben Jahren Verspätung erreicht. Doch 2019 wurden immerhin knapp 3,2 % des BIP für FuE-Aktivitäten ausgegeben, womit Deutschland in diesem Bereich zur internationalen Spitzengruppe gehört (EFI, 2021).

Angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen ist es Aufgabe der neuen Bundesregierung, die FuE-Aktivitäten zumindest auf dem hohen Niveau zu halten. Dabei sind auch hier die Maßnahmen stärker als bisher auf die Ziele der Nachhaltigkeit und Digitalisierung auszurichten. Da die budgetären Beschränkungen der öffentlichen Haushalte kaum Spielräume für weitere Ausgabensteigerungen lassen, müssen die Mittel zum einen aus anderen Bereichen umgeschichtet werden. Zum anderen gilt es, die Unternehmen zu stärkerem Engagement in der angewandten Forschung anzuregen, etwa durch ein gutes Umfeld für unternehmerisches Handeln (EFI, 2021).

Nicht zuletzt ist es höchst ratsam, Marktmechanismen stärker für den wirtschaftlichen Strukturwandel zur Erreichung der Klimaziele einzusetzen. So dürfte die staatliche Förderung der Elektromobilität zwar die Einführung neuer Modelle auch von deutschen Unternehmen beschleunigt haben. Doch der beste Vorschlag für einen weiteren Schritt hin zu einem umfassenden Markthochlauf besteht darin, durch eine umfassende CO₂-Bepreisung marktwirtschaftliche Anreize zum Umstieg auf klimaschonende Antriebsformen zu setzen (Schmidt, 2021). Denn Märkte koordinieren die für die Senkung des CO₂-Ausstoßes notwendigen Handlungen einer Vielzahl von Entscheidungstragenden auf effiziente Weise, obwohl

die individuellen Kosten der CO₂-Vermeidung nicht öffentlich bekannt sind.

Zudem sollte bei der Innovationsförderung berücksichtigt werden, dass viele Neuerungen im Mittelstand entwickelt werden (Bardt et al., 2020) und dieser auch beim wirtschaftlichen Strukturwandel eine wichtige Rolle spielt. Dabei kommt Start-ups eine zentrale Bedeutung zu, die es aktuell besonders schwer haben: Die Erfahrungen aus der Finanzkrise 2008/2009 zeigen, dass vor allem die Hightech-Start-ups in Krisen gefährdet sind (acatech, 2020). Insbesondere bei der Bereitstellung von privatem Wagniskapital schneidet Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor schlecht ab (EFI, 2021). Hier gilt es, innovative Wege zu beschreiten (Achleitner et al., 2019).

Ein hoher Ausbildungsstand der Beschäftigten ist ebenfalls als ein zentraler Ansatzpunkt für die Steigerung der Produktivität anzusehen. Hier schafft zum einen die Pandemie einen besonderen Handlungsbedarf, da die Infektionsschutzmaßnahmen die Ausbildung an Schulen und Hochschulen, aber auch in den Betrieben erschwert hat. So wurden deutlich weniger Ausbildungsplätze besetzt als in normalen Zeiten. Zum anderen gilt es, dem sich demografiebedingt verstärkenden Fachkräftemangel zu begegnen. Bereits in der gegenwärtigen Phase, in der die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie bei weitem noch nicht überwunden sind, wird der Mangel an Fachkräften wieder von vielen Unternehmen als ein Hemmnis der Wirtschaftsaktivität genannt.

Eine intensivierete Aus- und Fortbildung kann zur Verbesserung der Situation beitragen, es wird allerdings nicht ausreichen, lediglich die Bildungsausgaben zu erhöhen.

Jens Südekum

Wirtschaftspolitische Differenzen und mögliche Kompromisse für die nächste Bundesregierung

Das Wahlergebnis steht fest. Aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, welche Parteien die nächste Bundesregierung bilden werden. Unterstellt man einmal, dass es nicht zu einer farblich umsorzierten Neuaufgabe der

Vielmehr müssen gezielt solche Fähigkeiten und Kenntnisse gesteigert werden, die in der Arbeitswelt von morgen eingesetzt werden können. Staatliche Anreize können anregen, sich stärker als bisher den veränderten Anforderungen durch die Digitalisierung zu stellen. Es wird allerdings weiterhin vor allem auf die Unternehmen ankommen, ob es gelingt, die Aus- und Weiterbildung auf die spezifischen Bedarfe auszurichten (EFI, 2021). Schließlich wird Deutschland gut beraten sein, der zu erwartenden Abnahme der Erwerbsbevölkerung mit einer gezielten Anwerbung von Fachkräften im Ausland zu begegnen.

Literatur

- acatech (Hrsg.) (2020), Corona-Krise: Volkswirtschaft am Laufen halten, Grundversorgung sichern, Innovationsfähigkeit erhalten, *acatech Impuls*, 27. März.
- Achleitner, A.-K., R. Braun, J. H. Behrens und T. Lange (2019), Innovationskraft in Deutschland verbessern: Ökosystem für Wachstumsfinanzierung stärken, *acatech Studie*.
- Bardt, H., M. Hüther, C. M. Schmidt und T. Schmidt (2020), Mit neuem Wachstum aus der Krise: Überlegungen zu einer Modernisierungsstrategie für Nordrhein-Westfalen, *IW-Policy Paper*, 11.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), Tragfähigkeitsbericht 2020 – Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.
- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2021), Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2021.
- Föllmi, R., N. Isaak, P. Jäger, T. Schmidt und P. Seiler (2021), Ursachen und Wirkungen der Tiefzinsphase – Eine empirische Analyse mit Mikro- und Makrodaten, *Grundlagen für die Wirtschaftspolitik*, 26, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020), Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie.
- Schmidt, C. M. (2021), Die Soziale Marktwirtschaft nach der Corona-Krise: Fit für den Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert, *List-Forum*, (47), 83-96.
- Schmidt, C. M. und T. Schmidt (2021), Nach der Krise ist vor der Krise – für eine rasche Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 70(1), 51-59.

(rechnerisch möglichen aber politisch unbeliebten) GroKo kommt, dann gibt es zumindest in einem Punkt wohl Gewissheit: Die Grünen und die FDP, die gemeinsam übrigens die absolute Mehrheit der Jung- und Erstwähler:innen repräsentieren, werden miteinander regieren.

Sie haben dabei sogar die Wahl des Partners. Am wahrscheinlichsten ist derzeit die Ampelkoalition unter einem Kanzler Olaf Scholz, denn die SPD hat kräftig Stimmen hinzugewonnen und stellt die stärkste Fraktion im neuen

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

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

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

Bundestag. Beides sind saliente Gründe für einen politischen Führungsanspruch. Doch es könnte auch zu einer Jamaika-Koalition unter der Führung von CDU/CSU kommen, möglicherweise ohne Armin Laschet an der Spitze. Aus spieltheoretischer Sicht gibt es durchaus Argumente für diese Konstellation, denn die Union könnte sich in Koalitionsverhandlungen freigiebiger gegenüber den Grünen und der FDP erweisen als die SPD.

Zwar verbliebe, insbesondere für die Grünen, das kommunikative Problem gegenüber der eigenen Anhängerschaft, eine Koalition mit einer Partei zu begründen, die heftige Verluste hat hinnehmen müssen. Aber das ließe sich möglicherweise heilen, wenn die Grünen dafür entsprechend viele inhaltliche Schwerpunkte durchsetzen und wichtige Ministerien (etwa das Bundesministerium der Finanzen) für sich reklamieren können.

Um die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios zu reduzieren, sind SPD und CDU/CSU deshalb gut beraten, die zumindest theoretische Möglichkeit einer GroKo offen zu lassen und sie nicht final auszuschließen. So haben die beiden großen Parteien in den multilateralen Verhandlungen einen stärkeren Drohpunkt gegenüber Grün und Gelb und können entsprechend mehr eigene inhaltliche und personelle Ziele durchsetzen.

Da die GroKo derzeit aber nicht im Fokus steht, gehe ich in diesem Beitrag davon aus, dass Grüne und FDP an der Regierungskoalition beteiligt sein werden. Unter dieser Prämisse ist es taktisch sinnvoll, dass sie sich zunächst bilateral zu Vorsondierungen treffen, wie es zwei Tage nach der Wahl tatsächlich geschehen ist. So können sie einen gemeinsamen Forderungskatalog abstimmen, um dann mit gestärkter Verhandlungsmacht in die Gespräche mit SPD bzw. CDU/CSU einzutreten.

Ich beleuchte in diesem Beitrag einige ausgewählte inhaltliche Unterschiede zwischen den Wahlprogrammen der beiden kleinen Parteien sowie mögliche Kompromisslinien. Da eine Ampelkoalition derzeit am realistischsten erscheint, diskutiere ich zudem die Anschlussfähigkeit der möglichen grün-gelben Verständigung mit den programmatischen Vorstellungen der SPD.

Inhaltliche Kompromisslinien zwischen den Grünen und der FDP

Im Wahlkampf wurden die Differenzen zwischen den Grünen und der FDP insbesondere auf den Gebieten der Wirtschafts- und Finanzpolitik stark betont und bisweilen zu fundamentalen ideologischen Gräben überhöht. Gleichzeitig gibt es aber eine Reihe von Themen, bei denen im Kern Einigkeit besteht. Diese Inhalte sollten bei den (Vor-)Sondierungen idealerweise zuerst thematisiert werden, um eine gemeinsame Gesprächsbasis zu schaffen.

Exemplarisch seien hier die Digitalisierung der Verwaltung und der Schulen, die Beschleunigung von staatlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren oder die verstärkte Zuwanderung von Fachkräften von außerhalb der EU genannt. Über diese politischen Ziele herrscht Konsens nicht nur zwischen Grünen und FDP, sondern auch darüber hinaus.

In der konkreten Umsetzung wird man trotzdem rasch auf Widerstände und Bedenken treffen. Aber gerade eine lagerübergreifende Bundesregierung unter Einbeziehung der Grünen und der FDP könnte am ehesten damit zurecht kommen, da sie zu einer Befriedung ansonsten widerstreitender Interessengruppen und Lobbyverbände beitragen könnte. Auch die Führung durch die SPD, der in Fragen der Entbürokratisierung traditionell eine andere politische DNA nachgesagt wird, könnte sich als vorteilhaft erweisen. Dies zeigt sich im Rückblick auf die Agenda 2010 der Ära Schröder. Jene Strukturreformen waren nur mit einer Mitte-Links-Regierung realistisch umsetzbar, die aus ihrem tradierten Paradigma ausgebrochen ist. Dieses Muster könnte sich jetzt wiederholen.

Rente, Steuern und Schulden

Größer sind die Differenzen zwischen Grünen und FDP im Bereich der Fiskal-, Steuer- und Rentenpolitik. Allerdings sind hier Brückenbauten zwischen den Themenbereichen möglich, sodass beide ihre Kernforderungen umsetzen können, ohne dass die jeweils andere Seite in Verlegenheit gerät.

Anschaulich wird dies am Beispiel des FDP-Vorschlags zur Einführung einer Aktienrente.¹ Dessen Grundidee basiert auf der empirisch zutreffenden Erkenntnis, dass Kapital- und Gewinneinkommen seit geraumer Zeit überproportional zulegen, während die Lohnquote tendenziell sinkt (Autor et al., 2020). In Deutschland ist dieser Trend bislang noch schwächer ausgeprägt als in anderen Län-

¹ Vgl. https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2021-02/210215_Duerr_Vogel_Gesetzliche_Aktienrente.pdf (4. Oktober 2021).

dern. Aber die dahinterstehenden strukturellen Treiber, z. B. die Digitalisierung (Stiebale, Suedekum und Woessner, 2020), betreffen alle entwickelten Volkswirtschaften. Somit ist nicht zu sehen, warum sich Deutschland dauerhaft von diesem allgemeinen Trend abkoppeln könnte. Aus verteilungspolitischer Perspektive ist daran problematisch, dass weite Teile der Bevölkerung nicht vom Anstieg der Kapital- und Gewinneinkommen profitieren, da der Besitz von Aktienvermögen stark bei den oberen 10 % der Vermögensverteilung konzentriert ist.

Der Kerngedanke des FDP-Vorschlags läuft darauf hinaus, den Aktienbesitz breiter in der Gesellschaft zu streuen. Aber dies soll nicht bloß durch Anreize zum individuellen Aktiensparen geschehen. Vielmehr schlägt die FDP die Gründung eines Staatsfonds vor, der gebündelt für die Bürger:innen Geld in ein globales Portfolio anlegt.² Finanziert werden soll der Fonds teilweise aus Beiträgen, aber zumindest übergangsweise auch aus öffentlichen Krediten.

Politstrategisch interessant an diesem Vorschlag ist, dass die FDP damit die Schaffung eines finanzpolitischen Vehikels vorschlägt, das neben dem Kernhaushalt etabliert ist und dessen Kredite nicht auf die Schuldenbremse angerechnet werden. Denn bei Umsetzung der Aktienrente erwirbt der Staatsfonds Vermögenstitel im Rahmen einer finanziellen Transaktion.

Hieraus ergeben sich Anknüpfungspunkte für die Grünen. Eine Kernforderung ihres Programms sind zusätzliche Ausgaben für Klimaschutz und Infrastruktur in einer Größenordnung von rund 50 Mrd. Euro bis 2030.³ Hierfür soll die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse um eine Investitionsregel erweitert werden.

Dies wird von der FDP strikt abgelehnt und als rote Linie für die Koalitionsverhandlungen definiert. Allerdings ist dieser scheinbar offensichtliche Konflikt substantiell irrelevant, denn die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse steht ohnehin nicht zur Disposition. Die für eine Änderung notwendige Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat existiert schlichtweg nicht. Somit bringen Grundsatzdebatten um die Schuldenbremse die Koalition nicht weiter, worauf auch Olaf Scholz in den Medien bereits hingewiesen hat.

Die Investitionen können aber möglicherweise im Rahmen der gültigen Fiskalregeln durch externe Fonds bzw. selbständige Investitionsgesellschaften finanziert werden. Die formalen Hürden für die Schaffung solcher Konstrukte

sind durchaus anspruchsvoll, werden von Jurist:innen aber als realisierbar eingestuft.⁴ Daneben gilt es aber natürlich auch die politische Seite zu beachten. Der Bundestag muss die Einrichtung derartiger Investitionsgesellschaften beschließen, und die Koalitionsmehrheit muss sie deshalb politisch anstreben.

An dieser Stelle ergibt sich der mögliche Kompromiss: Werden sowohl der Staatsfonds für die Aktienrente als auch die öffentlichen Investitionsgesellschaften eingerichtet, haben sowohl FDP als auch Grüne ihre Kernforderungen umgesetzt. Gleichzeitig bleibt die Schuldenbremse unangetastet und es werden keine Steuererhöhungen zur Finanzierung der Wahlversprechen nötig.

Es gibt weitere Beispiele für relativ einfach zu erzielende Kompromisse. So könnte man sich im Bereich der Unternehmensbesteuerung auf bessere Abschreibungsbedingungen statt niedrigerer Steuersätze einigen, um letztlich nur die Unternehmen effektiv zu entlasten, die auch tatsächlich mehr investieren.⁵ Der Vorschlag zur Wiederbelebung der Vermögensteuer könnte zugunsten einer reformierten Erbschaftsteuer abgeräumt werden, wie sie der baden-württembergische Finanzminister Danyal Bayaz (Grüne) jüngst vorschlagen hat.⁶

Klimapolitik

Abschließend widme ich mich der Klimapolitik, wo es ebenfalls Kontroversen zwischen den Grünen und der FDP geben dürfte, die aber ebenfalls überbrückbar erscheinen. Alle Parteien bekennen sich im Kern zu den internationalen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens und zu den europäischen Klimazielen „Fit for 55“, also einer Reduktion der kontinentalen Emissionen bis 2030 um 55 % gegenüber dem Niveau von 1990. Die Streitigkeiten drehen sich also nicht mehr um wie viel Klimaschutz, sondern um das Wie des Klimaschutzes.

Im Zentrum des FDP-Konzepts steht der europäische Zertifikatehandel, der alle Sektoren umfassen und die Emissionsmenge hart deckeln soll. Dies ist aus ökonomischer Perspektive ein vernünftiger Ansatz. Die Diskussion wird sich indes um die Frage drehen, ob das Instrument alleine ausreicht. Wird die zulässige Gesamtemissionsmenge sukzessive verknappt, was zwangsläufig pas-

2 Als Vorlage dient der Vorschlag von Fuest et al. (2019).

3 Die Forderung orientiert sich an den Vorschlägen von Bardt et al. (2019) bzw. Hüther und Südekum (2020).

4 Vgl. z. B. Hermes et al. (2020). Eine kritische Würdigung bietet auch das Gutachten des Wissenschaftliche Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020).

5 Siehe hierzu auch Dorn et al. (2021), wonach bessere Abschreibungsbedingungen insgesamt bessere fiskalische und Wachstumseffekte haben als nominale Senkungen des Körperschaftsteuersatzes.

6 Vgl. z. B. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/gruener-uebervermoegenssteuer-meine-beamten-koennen-nicht-jaehrlich-alloldtimer-und-picassos-zaehlen-/27646186.html>.

sieren muss, werden die Zertifikatspreise entsprechend steigen. Durch die partielle Überwälzung dieser Zusatzkosten wird es einerseits zu höheren Verbraucherpreisen für emissionsintensive Güter kommen, darunter Benzin, Heizöl, Flugtickets, bestimmte Lebensmittel usw. Andererseits wird die europäische Industrie, zumal wenn die Zertifikate alsbald nicht mehr kostenlos zugeteilt werden, mit einem Kostenschok konfrontiert, dem die Konkurrenz aus anderen Ländern nicht ausgesetzt ist. Für Europa drohen entsprechende Marktanteilsverluste und im Extremfall die Abwanderung der Industrie im Rahmen des sogenannten Carbon Leakage.⁷

In der Theorie sollen die Kosten- und Preissteigerungen entsprechende Verhaltensanpassungen induzieren. Die Unternehmen können ihre Produktion auf emissionsarme Technologien (z. B. grünen Wasserstoff) umstellen. Denn wenn sie keine Schadstoffe mehr ausstoßen, so die einfache Logik, betrifft sie der gestiegene CO₂-Preis nicht. Die hierfür erforderlichen Investitionen sind kurzfristig aber immens teuer und schwer zu realisieren in einem Marktumfeld, wo nur die europäische Industrie mit den Kostensteigerungen konfrontiert ist. Und so wäre es wohl, denn US-Präsident Biden hat klar gemacht, dass er kein Freund von CO₂-Preisen ist und die amerikanische Klimapolitik durch eine Kombination aus Ordnungsrecht und Subventionen ausgestalten möchte. Damit bliebe den US-amerikanischen Unternehmen nicht nur der direkte Kostenschok erspart, sondern sie erhielten im Gegenteil sogar dezidierte Förderung bei entsprechenden emissionsarmen Produktionsweisen (Felbermayr, 2021).

Gleichzeitig soll die Verschiebung der relativen Preise die privaten Haushalte dazu bringen, ihre jeweiligen Konsummuster anzupassen und weniger emissionsintensive Güter nachzufragen. Solche Verhaltensanpassungen sind aber bisweilen nur möglich, wenn entsprechende Alternativen (z. B. eine Bahnverbindung als Ersatz für den Straßenverkehr) überhaupt zur Verfügung stehen und auf Akzeptanz stoßen. Andernfalls drohen entsprechende soziale Verwerfungen infolge der Preissteigerungen, wie die französische Gelbwestenbewegung (*gilets jaunes*) gezeigt hat.

In dieser Gemengelage müssen Grüne und FDP ihre Klimapolitik sondieren. Aus den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich, dass die soziale Abfederung eine zentrale Herausforderung sein wird. Konkret werden deshalb (im Gegensatz zum 2019er Klimapaket der Bundesregierung) sämtliche Einnahmen aus dem Zertifikatehandel an die Bürger:innen zurückerstattet werden müssen. Ob dies durch eine direkte Pro-Kopf-Klimaprämie geschieht, wie

die Grünen sie fordern, ob dies wie im SPD-Vorschlag durch eine Senkung der EEG-Umlage und Stromsteuer oder durch andere sozial austarierte Instrumente organisiert wird, ist im Grunde nicht entscheidend. Der Kernpunkt liegt darin, dass die gesamten Einnahmen aus dem Zertifikatehandel zur Rückerstattung verplant werden müssen und somit nicht zur Finanzierung komplementärer Ausgaben zur Verfügung stehen.

Damit müssten entsprechende öffentliche Investitionen zur Ermöglichung von Verhaltensanpassungen (z. B. ÖPNV oder Ladeinfrastruktur für Elektromobilität) aus anderen Quellen finanziert werden. Gleiches gilt für Förderprogramme wie den grünen „Industriepakt“, der den Unternehmen eine Unterstützung beim anstehenden Technologiewechsel anbietet, da eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung der transformativen Investitionen im beschriebenen Marktumfeld unrealistisch erscheint.

Die zusätzlichen Finanzbedarfe für diese komplementären Anforderungen (öffentliche Investitionen inkl. Förderung von privaten Investitionen) zur Erreichung der Klimaziele werden auf rund 460 Mrd. Euro bis 2030 beziffert (Krebs und Streit, 2021). Deren Finanzierung muss zum Gegenstand der Koalitionsverhandlungen werden, und die oben skizzierten finanzpolitischen Kompromisslinien könnten bei der Umsetzung helfen.

Einen grundsätzlichen Konflikt in der Klimapolitik, der eine Einigung unmöglich macht, muss es aber deshalb nicht geben. Die Grünen haben kein konzeptionelles Problem mit dem marktwirtschaftlichen Instrument des CO₂-Preises über den Zertifikatehandel, denn als „Peitsche“ für die erforderlichen Anpassungen in der Produktion und im Konsum ist er unerlässlich. Ähnlich wie die SPD wollen sie diese Peitsche lediglich mit Zuckerbrot (also Subventionen und öffentlichen Investitionen) kombinieren. Dies scheint, insbesondere vor dem Hintergrund der klimapolitischen Herangehensweise in den USA, durchaus vernünftig zu sein. Die Elemente von Zuckerbrot und Peitsche geeignet auszutarieren, mag ein dickeres Brett sein als andere grün-gelbe Streitthemen. Aber mit etwas gutem Willen sollte die Koalition in spe es bohren können.

Literatur

- Autor, D., D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson und J. Van Reenen (2020), The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms, *Quarterly Journal of Economics*, 135(2), 645-709.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IW-Policy Paper*, 10/19, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2019/IW-Policy-Paper_2019_Investitionen.pdf (4. Oktober 2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium

⁷ Siehe hierzu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021).

- für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (4. Oktober 2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Öffentliche Infrastruktur in Deutschland: Probleme und Reformbedarf, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich-pressemittteilung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (4. Oktober 2021).
- Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen?, Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, Vorabdruck, *ifo-Schnelldienst*, 74(10), <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2021-10-dorn-fuest-neumeier-stimmelmayer-steuerentlastungen.pdf> (4. Oktober 2021).
- Felbermayr, G. (2021), Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 428-431, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/steuerliche-aspekte-der-klimapolitik-ueber-steuern-zoelle-und-subventionen.html> (4. Oktober 2021).
- Fuest, C., C. Hainz, V. Meier und M. Werding (2019), Die Schaffung eines deutschen Bürgerfonds, *ifo Schnelldienst*, 72(14), <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2019-14-Fuest-et-al-deutscher-buergerfonds-2019-07-25.pdf> (4. Oktober 2021).
- Hermes, G., L. Vorwerk und T. Beckers (2020), Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen, *IMK Study*, 70, https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-007865/p_imk_study_70_2020.pdf (4. Oktober 2021).
- Hüther, M. und J. Südekum (2020), Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 746-752, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-nach-der-corona-krise.html> (4. Oktober 2021).
- T. Krebs und J. Streitz (2021), Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, in Agora Energiewende (Hrsg.), *Forum for a New Economy*, Working Papers, 3/, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_Klimainvest2030/FNE_AEW_Klimainvest2030_WEB.pdf (4. Oktober 2021).
- Stiebale, J., J. Südekum und N. Woessner (2020), Robots and the Rise of European Superstar Firms, *CEPR Discussion Paper*, 15080.

Bettina Kohlrusch

Gleichberechtigung während der Pandemie

Wo stehen wir in Sachen Gleichberechtigung am Ende der Pandemie und zu Beginn einer neuen Legislaturperiode? Die Frage scheint umso dringlicher als das Thema Gleichberechtigung im Wahlkampf kaum eine Rolle gespielt hat. Gleichzeitig wurde während der Pandemie immer deutlicher, dass Frauen in vielerlei Hinsicht stärker von den negativen Auswirkungen der Pandemie betroffen waren als Männer. Außerdem wurde im Zuge der Pandemie teilweise hitzig diskutiert, ob sich beispielsweise durch Arbeitszeitreduktionen der Väter infolge Kurzarbeit oder mehr Arbeitszeitflexibilität im Homeoffice sogar neue Möglichkeiten für eine gleichberechtigte Partnerschaft ergeben. Hinter diesen Debatten steht die grundsätzliche Frage nach den Strukturen von Geschlechterverhältnissen in Deutschland, dessen sozialstaatliche Arrangements und betriebliche Praktiken sich lange Zeit an dem Leitbild des männlichen Familienernährers orientiert haben und es – schaut man beispielsweise auf das Ehegattensplitting – immer noch tun. Vor dem Hintergrund dieser Strukturen war und ist die „doppelte Vergesellschaftung“ (Becker-Schmidt, 2004) von Frauen in Arbeitsmarkt und Familie nach wie vor mit vielen Widersprüchen verbunden. Diese

Widersprüche führen zu einer größeren Verantwortung von Frauen für Sorgearbeit (Gender Care Gap), häufigerer Teilzeitarbeit und einem geringeren Anteil an der Erwerbsarbeit (Gender Time Gap) sowie schlechterer Entlohnung (Gender Pay Gap) (z. B. Zucco und Lott, 2021).

Datengrundlage der Untersuchung ist die Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung. Im Rahmen der Erwerbspersonenbefragung wurden bis zu 7.677 Personen in insgesamt fünf Wellen (April 2020, Juni 2020, November 2020, Januar 2021, Juni 2021) befragt. Die Interviews wurden als computergestützte Online-Interviews (CAWI) durchgeführt. Die Stichprobe basiert auf einer Quotenstichprobe im Rahmen eines Online-Access-Panels. Dabei wurde die strukturelle Zusammensetzung der Befragten anhand von festgelegten Quoten nach den Merkmalen Alter, Geschlecht, Bundesland und Bildung

Prof. Dr. Bettina Kohlrusch ist wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

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

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

abgebildet. Die Quotenvorgaben basieren auf Sollzahlen aus der amtlichen Statistik. Das bedeutet, dass eine Stichprobe erhoben wurde, welche die Erwerbsbevölkerung entsprechend dieser Merkmale adäquat abbildet. Gleichwohl handelt es sich nicht um eine Zufallsstichprobe, die nach wie vor als „Goldstandard“ für die Erhebung repräsentativer Stichproben gilt. Der Panel-Ansatz hat jedoch den Vorteil, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen aufgrund der Quotierung anteilmäßig besser abgebildet werden können. Dieselben Personen können zu einem späteren Zeitpunkt erneut befragt werden, um Veränderungen auf individueller Ebene zu messen. Außerdem erleichtert die hohe Fallzahl die Auswertung und Analyse bestimmter Teilgruppen. In den folgenden Auswertungen wurden nur die 5.047 Personen berücksichtigt, die an allen fünf Wellen der Befragung teilgenommen haben.¹

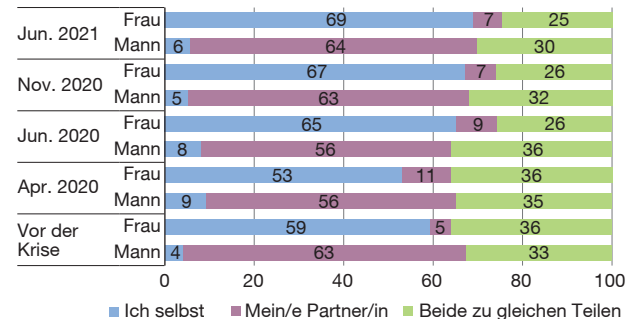
Wo steht Deutschland in Sachen Gleichstellung?

Schon vor der Pandemie zeigte sich auf vielen Ebenen, dass der Verfassungsauftrag der Gleichstellung von Männern und Frauen in Deutschland nicht umgesetzt ist. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig. Die feministische Forschung hat immer wieder auf geschlechtsspezifische Benachteiligungsmechanismen hingewiesen, die tief in die Institutionen, aber auch in die eingeübten sozialen Praktiken (z.B. in der Rechtsprechung) der Bundesrepublik Deutschland eingeschrieben sind. Ein zentraler Mechanismus, der insbesondere die Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt erklärt, ist das Konzept der doppelten Vergesellschaftung von Frauen (Becker-Schmidt, 2004), das bereits in den 1980er Jahren die Widersprüche aufzeigte, denen Frauen ausgesetzt sind, weil ihr Arbeitsvermögen sowohl im Kontext unbezahlter Reproduktionsarbeit als auch marktförmiger Erwerbsarbeit vergesellschaftet wird. Daraus ergeben sich spezifische Benachteiligungsmuster. „Die überkommene Vorstellung, dass Männerarbeit mehr wert sein soll als Frauenarbeit, ist in doppelter Weise ideologisch. In dieser Wertung rangiert Berufarbeit vor Hausarbeit, vor der sich die Mehrzahl der Männer soweit es geht drückt. Und die bezahlte Arbeit von Männern wird besser honoriert als die von Frauen, auch wenn beide auf vergleichbarem Niveau tätig sind.“ (Becker-Schmidt, 2004, 69). Seit Regina Becker-Schmidt ihre Theorie der doppelten und widersprüchlichen Vergesellschaftung von Frauen formuliert hat, sind zahlreiche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen umgesetzt worden, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern sollen – wie z. B. ein massiver Ausbau der Kinderbetreuung. Gleichwohl hat die Pandemie deutlich ge-

¹ Diese Einschränkung erklärt auch mögliche kleine Abweichungen von bereits publizierten Auswertungen der Erwerbspersonenbefragung, die sich dann auf eine leicht veränderte Grundgesamtheit beziehen.

Abbildung 1
Verteilung der Kinderbetreuung zu verschiedenen Zeitpunkten der Pandemie und vor der Krise

in %



Anmerkung: N=986 (Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern im Haushalt, die an allen fünf Befragungswellen teilgenommen haben).

Quelle: HBS-Erwerbspersonenbefragung, N=4697.

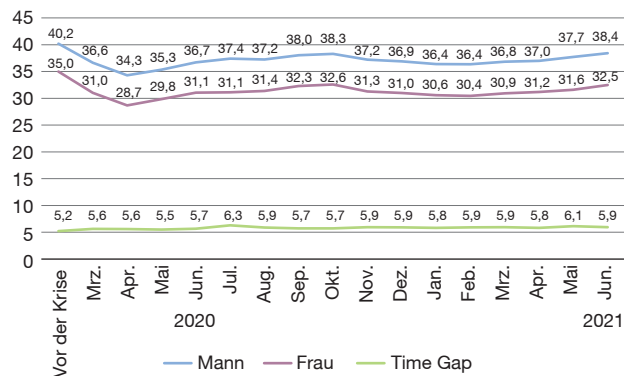
macht, dass diese Instrumente die systemischen Widersprüche zwischen Erwerbsarbeit und Reproduktionsarbeit nicht aufgelöst haben. Dies möchte ich im Folgenden exemplarisch am Beispiel der Verteilung der Sorgearbeit, der Entwicklung der Arbeitszeiten und der Wirksamkeit sozialpolitischer Instrumente, die der Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen sollen, zeigen.

Verteilung der Sorgearbeit

Abbildung 1 zeigt die Verteilung von Sorgearbeit zwischen Frauen und Männern. Die Abbildung verdeutlicht, dass sowohl vor als auch während der Pandemie die Hauptlast der Sorgeverantwortung bei den Frauen lag. Zwar stieg der Anteil von Männern, die den überwiegenden Teil der Sorgearbeit erledigt haben, während des ersten Lockdowns im April von ca. 5 % (vor der Krise) auf ca. 11 %. Im Verlauf der Krise reduziert sich die Zahl jedoch wieder auf das Vorkrisenniveau. Unter den Bedingungen der Krise bedeutet das aber auch, dass Frauen zumindest während der Schul- und Kitaschließungen mehr Sorgearbeit leisten mussten. Die mit den Kita- und Schulschließungen einhergehende Zunahme der Sorgearbeit führte somit in der Konsequenz zu einer Vergrößerung des Gender Care Gap, auch wenn die Muster der Verteilung der Verantwortung für die Sorgearbeit bei dem überwiegenden Teil der Paare stabil geblieben sind.

Dennoch hat sich der Anteil von Männern, die den überwiegenden Teil der Sorgearbeit übernahmen, insbesondere während des ersten Lockdowns im April 2020, vergrößert. Hier lohnt sich ein Blick auf Männer, die während der Pandemie zumindest punktuell mehr Sorgearbeit übernommen haben als vorher. Offensichtlich eröffneten sich für einen geringen Teil der Paare in der Krise Mög-

Abbildung 2
Tatsächlich geleistete Erwerbsarbeitsstunden von Frauen und Männern



Anmerkung: N=986 (Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern im Haushalt, die an allen fünf Befragungswellen teilgenommen haben).

Quelle: HBS-Erwerbspersonenbefragung, N=4697.

lichkeiten hin zu einer egalitäreren Verteilung der Sorgearbeit. Dies sind vor allem Paare, bei denen der Vater im Homeoffice und/oder auf einer geringen Stundenbasis arbeitet (Zucco und Lott, 2019).

Entwicklung der Arbeitszeiten und des Gender Time Gap

Die ungleiche Verteilung der Sorgearbeit hat für Frauen Konsequenzen: einerseits, weil sie sich sowohl im Hinblick auf die familiäre Situation als auch im Hinblick auf die Finanz- und Arbeitssituation während der Krise stärker belastet gefühlt haben als Männer. Die stärksten Belastungsgefühle wiesen dabei Alleinerziehende auf (Hövermann, 2021). Andererseits, weil sie während der Pandemie ihre Arbeitszeit häufiger als Männer reduziert haben, um ihre Kinder betreuen zu können. So gaben während des ersten Lockdowns im April 2020 13 % der Männer und gut 24 % der Frauen an, dass sie wegen der Kinderbetreuung Arbeitszeiten reduziert hätten. Im Juni 2021 waren es 5 % der Männer und 13 % der Frauen.

Die häufigere Arbeitszeitreduktion aufgrund von Kinderbetreuung ist vermutlich ein Grund für die Vergrößerung des Gender Time Gap, die in Abbildung 2 zu sehen ist. Während der Gender Time Gap vor der Krise durchschnittlich ca. fünf Stunden betrug, hat sich der Unterschied zwischen der durchschnittlichen Stundenzahl, die Männer und Frauen an Erwerbsarbeit leisten, auf durchschnittlich sechs Stunden vergrößert. Die Vergrößerung des Time Gap ist dabei kein punktuell Phänomen, sondern hat sich im Verlauf der Pandemie verstetigt. Dieser Befund ist ein Hinweis darauf, dass sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen infolge der Pandemie wieder verringert. Kinderbetreuung ist dabei nicht der einzige Grund,

warum Frauen ihre Arbeitszeit reduziert haben. Kohlrausch und Dullien (2020) zeigen, dass Frauen im April 2020 und im Juni 2020 ihre Arbeitszeit auch dann noch signifikant stärker reduziert haben als Männer, wenn für Unterschiede wie die Reduzierung von Arbeitszeit aufgrund von Kinderbetreuung, die Arbeitszeit vor der Krise oder das Qualifikationsniveau kontrolliert wird. Das bedeutet, dass Frauen im Zuge der Pandemie stärker als Männer vom Arbeitsmarkt verdrängt wurden und dass dies nicht ausschließlich auf die größere Verantwortung von Frauen für die Kinderbetreuung zurückzuführen ist. Frauen hatten schon vor der Krise eine tendenziell schwächere Position auf dem Arbeitsmarkt, und diese strukturelle Schwäche scheint sich im Verlauf der Pandemie verstärkt zu haben.

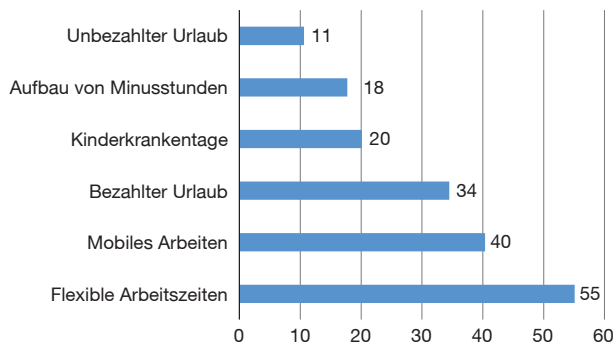
Wirksamkeit sozialpolitischer Instrumente

Die Politik hat nach dem ersten Lockdown auf die Belastung, die sich insbesondere für Frauen aus den Schul- und Kitaschließungen ergeben haben, reagiert. So wurde in vielen Bundesländern der Zugang zur Notbetreuung ausgebaut. Darüber hinaus kam es zu einer Ausweitung der Ansprüche auf Kinderkrankentage. Zudem gab es zahlreiche betriebliche Regelungen, die es Eltern ermöglichten, ihre Arbeitszeiten zu flexibilisieren und nicht zuletzt erließ das Bundesarbeitsministerium eine Corona-Arbeitsschutzverordnung, welche die Arbeitgeber:innen zum Angebot von Homeoffice verpflichtete, sofern nicht zwingende betriebliche Gründe entgegenstehen. Ziel dieser Verpflichtung war vor allem eine Verringerung der Infektionszahlen. Viele Beschäftigte (ca. 80 %) gaben jedoch an, dass ihnen das Homeoffice die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtere (Kohlrausch und Emmler, 2021).

Schaut man sich die Möglichkeiten an, die Männer und Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern im Haushalt genutzt haben, um die Betreuung ihrer Kinder zu ermöglichen, so stehen flexible Arbeitszeiten gefolgt von der mobilen Arbeit an erster Stelle. Erst an vierter Stelle folgt, nach der Möglichkeit bezahlten Urlaub zu nehmen, die Inanspruchnahme der Kinderkrankentage, die explizit als Instrument der Entlastung von Eltern eingeführt wurden. Am seltensten griffen die Eltern auf den Aufbau von Minusstunden und die Inanspruchnahme unbezahlten Urlaubs zurück (vgl. Abbildung 3). In der öffentlichen Debatte wurde der Ausbau des Anspruchs auf Kinderkrankentage häufig als wichtiger Schritt zu mehr Vereinbarkeit und damit auch mehr Gleichberechtigung zwischen Geschlechtern betrachtet. Die Ergebnisse der Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung zeigen jedoch, dass diese nur von ca. 20 % der Eltern in Anspruch genommen wurden. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass viele Beschäftigte keine Möglichkeit sehen, ihr Arbeitsvolumen für einen längeren Zeitraum zu reduzie-

Abbildung 3
Nutzung der Möglichkeiten der Kinderbetreuung

in %



Quelle: HBS-Erwerbspersonenbefragung, N=4697.

ren, weil die in ihren Verantwortungsbereich liegenden Tätigkeiten dann unerledigt bleiben. Es ist auffällig, dass Eltern bevorzugt Möglichkeiten der Kinderbetreuung nutzen, die ihre Arbeitszeiten flexibilisieren, ohne ihr Arbeitsvolumen zu reduzieren. So nahmen sich beispielsweise Eltern, die der Aussage „Wenn ich etwas verschiebe, was ich eigentlich heute tun müsste, kann ich nachts nicht schlafen“ voll und ganz oder eher zustimmten, seltener Kinderkrankentage als solche, die dieser Aussage eher nicht oder gar nicht zustimmten. Ein Grund hierfür könnte eine hohe Verdichtung der Arbeit sein, die keine längeren Fehlzeiten zulässt.

Entgegen der Erwartung gaben zudem Männer (21,9%) häufiger als Frauen (17,9%) an, Kinderkrankentage während der Schul- und Kitaschließungen als Möglichkeit der Kinderbetreuung in Anspruch genommen zu haben. Dieser zunächst überraschende Befund lässt sich jedoch plausibilisieren. So zeigt sich beispielsweise, dass Personen, die befristet oder in Teilzeit beschäftigt waren – beides Merkmale, die häufiger auf Frauen zutreffen –, seltener Kinderkrankentage in Anspruch nahmen. Hier wird deutlich, dass der rechtliche Anspruch nicht deckungsgleich mit der real existierenden Möglichkeit ist, diese Tage zu beanspruchen. Gleichwohl haben Frauen mit durchschnittlich fünf Tagen mehr Tage in Anspruch genommen als Männer (durchschnittlich vier Tage). Dies bedeutet, dass ihnen die Möglichkeit Kinderkrankentage zu nehmen, seltener zur Verfügung stand. Wenn sie diese Möglichkeit jedoch hatten, nahmen sie mehr Tage in Anspruch und blieben dem Arbeitsmarkt länger fern.

Fazit

Während der Pandemie zeigte sich im Hinblick auf die Sorgearbeit bei den meisten Paaren eine große Stabili-

tät. Im Ergebnis führte dies zu einer Zunahme der Sorgeverantwortung von Frauen, die häufiger als Männer ihre Arbeitszeit verringert haben, um die Kinderbetreuung zu ermöglichen. Auch Männer in Kurzarbeit haben die damit verbundene Reduzierung der Arbeitszeit genutzt, um sich verstärkt um ihre Kinder zu kümmern. In der Gesamtschau zeigt sich somit, dass sich die bereits vor der Krise existierenden Ungleichheitsstrukturen in der Krise verschärfen und damit auch langfristig zu einer wachsenden Ungleichheit zwischen den Geschlechtern führen könnte, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird. Gleichzeitig können wir durch die Erfahrungen der Krise lernen, welche Faktoren eine egalitäre Verteilung der Sorgearbeit ermöglichen: Mehr Arbeit im Homeoffice und ein geringeres Arbeitszeitvolumen sind wichtige Säulen einer gerechteren Geschlechterordnung.

Der Befund, dass Kinderkrankentage nur von 20% der Eltern zur Überbrückung der Schul- und Kitaschließungen genutzt und seltener von Frauen als Männern in Anspruch genommen wurden, zeigt, dass die Möglichkeiten flexiblerer Arbeitsgestaltung im Hinblick auf Zeit und Ort nicht gut funktionieren, wenn sie nur in Form individueller Ziehungsrechte ausgestaltet sind. Personen in schwächeren Arbeitsmarktpositionen scheinen dann weniger Möglichkeiten zu haben, diese Rechte auch tatsächlich zu beanspruchen. Gleichstellungspolitik sollte sich daher nicht nur darauf konzentrieren, Angebote zur Kinderbetreuung auszubauen, sondern die betriebliche Ebene, auf der die verschiedenen Anforderungen und organisationalen Logiken von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit konkret aufschlagen, stärker in den Blick nehmen. Es gilt hier, die verantwortlichen Akteur:innen stärker dazu zu verpflichten, Arbeitsarrangements zu organisieren, die auch kurzfristige Auszeiten für die Übernahme von Sorgearbeit ermöglichen und die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Privatleben generell in den Mittelpunkt der Arbeitsorganisation stellen. Hierfür bedarf es auch einer Stärkung und Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmungsrechte, beispielsweise bei der Ausgestaltung des Homeoffice.

Literatur

- Becker-Schmidt, R. (2004), Doppelte Vergesellschaftung von Frauen. Divergenzen und Brückenschläge zwischen Privat- und Erwerbsleben, in R. Becker und B. Kortendieck (Hrsg.), Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung, 62-71, VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dullien, S. und B. Kohlrausch (2020), Dissecting the COVID19 supply shock: Which role did school closures play?, *IMK Working Paper*, 207.
- Hövermann, A. (2021), Belastungswahrnehmungen in der Corona-Pandemie. Erkenntnisse aus vier Wellen der HBS-Erwerbspersonenbefragung 2020, *WSI Policy Brief*, 50, 3.
- Kohlrausch, B. und H. Emmler (2021), Homeoffice: Potenziale und Nutzung, *WSI Policy Brief*, 52, 3.
- Zucco, A. und Y. Lott (2021), Stand der Gleichstellung. Ein Jahr mit Corona, *WSI-Report*, 64.

Achim Wambach

Produktivität steigern, den Strukturwandel gestalten

Die bevorstehenden wirtschaftspolitischen Aufgaben der neuen Bundesregierung sind enorm. Der Strukturwandel – getrieben durch Energiewende und Digitalisierung – wird die Wirtschaft massiv verändern. Die Voraussetzungen sind nicht ideal. Die Produktivität in Deutschland schwächelt seit Jahren. Gleichzeitig ist der finanzielle Spielraum der öffentlichen Haushalte nach der Corona-Pandemie gering. Gebraucht wird eine Ertüchtigung der relevanten Märkte, um diesen Wandel erfolgreich zu bestehen. Die Bekämpfung des Klimawandels und die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung führen zu einem Strukturwandel, der bereits in vollem Gange ist. Dieser Wandel geht mit Verwerfungen und Schöpfungen einher – Arbeitsplätze und Unternehmen verschwinden, neue entstehen.

Gleichzeitig ist der finanzielle Spielraum für Maßnahmen zur Gestaltung des Strukturwandels gering. Die Corona-Pandemie hat zu einem Anstieg in der Verschuldung der öffentlichen Haushalte geführt, dessen Rückführungen für sich gesehen zwar machbar sind. Allerdings kommt erschwerend hinzu, dass auch die Renten- und Gesundheitssysteme durch den vermehrten Renteneintritt der Babyboomer einerseits und die vielfältigen neuen Leistungen im Gesundheitssystem andererseits an ihre Grenzen stoßen. Eine (nicht unbedingt zu empfehlende) Strukturpolitik durch Entschädigungen – wie etwa beim Kohleausstieg – wird zunehmend schwerer zu finanzieren.

Der Fokus auf den Strukturwandel und die Finanzierungsschwierigkeiten, die auch in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund stehen, verdeckt den Blick darauf, dass Deutschland schon seit langem unter einer Produktivitätsschwäche leidet. Seit 1990 fällt die Trendwachstumsrate der totalen Faktorproduktivität (TFP). Lag diese Anfang der 1990er Jahre bei über 2 % und zwischen 1990 und 2000 noch bei über 1 %, ist die durchschnittliche Rate seit der Jahrtausendwende nur noch 0,6 % (BMW, 2017).

Eine erfolgreiche Gestaltung des Strukturwandels und die Finanzierung der Sozialsysteme werden nur gelingen, wenn auch die Produktivität ansteigt. Um es anschaulich zu machen: Bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum – das unmittelbar vom Produktivitätswachstum beeinflusst wird – von durchschnittlich 1 % statt 0,6 % wird die Bundesrepublik in den nächsten zehn Jahren knapp 800 Mrd.

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

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

Euro zusätzlich erwirtschaften. Damit lassen sich einige Maßnahmen finanzieren.

Vordringlichst sollten daher verstärkt die produktiven Kräfte der Märkte genutzt werden, um Innovationen zu generieren und Kosteneffizienzen zu heben. Dafür müssen diese aber ertüchtigt werden – Friktionen und ineffiziente Regeln müssen abgebaut, neue Märkte gestaltet werden. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass diese Ertüchtigung in vielen Bereichen auf starken Widerstand gestoßen ist. Auf die neue Bundesregierung wird daher viel Überzeugungsarbeit zukommen.

Europäischer Binnenmarkt – Wettbewerbsmodell bewahren

Das Wirtschaftsmodell des Europäischen Binnenmarkts – eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft – ist unter Druck geraten: zum einen durch die Marktmacht der Internetgiganten (BMW, 2019), zum anderen durch das Vordringen chinesischer Unternehmen, die in ganz anderer Form durch ihren Heimatstaat gefördert werden (Monopolkommission, 2020).

Die EU-Kommission hat auf diese Herausforderungen reagiert, indem sie zur Eindämmung der Marktmacht der Plattformunternehmen einen Entwurf für einen Digital Markets Act (DMA) veröffentlicht hat. Sogenannte Gatekeeper-Plattformen sollen besonderen Regeln unterworfen werden, um „Bestreitbarkeit“ und „Fairness“ in der digitalen Ökonomie sicherzustellen (Europäische Kommission, 2020). Während die Stoßrichtung des DMA richtig ist, sollte die Bundesregierung bei der Konsultation zum DMA darauf achten, dass verstärkt die Beziehungen in Ökosystemen in den Blick genommen werden, bei denen, unter anderem durch Datenverknüpfung zwischen verschiedenen Märkten, die Marktmacht aus dem einen in andere Märkte gehebelt wird. Die Regeln des DMA sollten so ausgerichtet werden, dass Wettbewerb erleichtert wird (z. B. durch Interoperabilität, Verbot der Selbstbe-

Prof. Achim Wambach, Ph.D., ist Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim sowie Mitglied der Monopolkommission.

vorteilung und einfachen Zugang zu Nutzerkonten), aber nicht nutzenstiftende Geschäftsmodelle untersagt werden (Monopolkommission, 2021).

Hinsichtlich des Systemwettbewerbs mit China hat die EU-Kommission einen Entwurf für eine „Verordnung über ausländische Subventionen, die den Binnenmarkt verzerren“ veröffentlicht (Europäische Kommission, 2021). Unternehmen, die von Drittstaaten subventioniert werden, sollen stärker kontrolliert werden, falls sie in Europa Unternehmen kaufen wollen, sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen oder anderweitig wirtschaftlich tätig werden. Dies ist eine adäquate Reaktion auf die Problematik, dass Unternehmen in Europa der Beihilfkontrolle hinsichtlich einer Förderung durch EU-Staaten unterworfen sind, dies aber nicht für Förderung durch Drittstaaten gilt. Um ein Level Playing Field sicherzustellen, sollte die EU-Kommission den Subventionsbegriff allerdings an das Beihilferecht anlehnen und nicht an den des Außenwirtschaftsrechts (Monopolkommission, 2020). Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass beide Gesetzesinitiativen, die wesentlich für den Erhalt des Wettbewerbs im Europäischen Binnenmarkt sind, zeitnah umgesetzt werden.

Europäischer Emissionshandel – effiziente Aufteilung der CO₂-Emissionen zwischen den Sektoren

Die EU hat sich ehrgeizige Klimaziele für 2030 gesetzt.¹ Die Gesamtemissionen sollen im Vergleich zu 1990 um 55 % sinken. Von diesem Ziel wurde bereits die Hälfte erreicht (Europäische Kommission, 2021a) – allerdings in einem Zeitraum von drei Jahrzehnten. In den kommenden zehn Jahren muss nun die zweite Hälfte gestemmt werden.

Für diese Transformation sind die Anreize des existierenden und des geplanten europäischen Emissionshandels wesentlich. In den Sektoren Energieerzeugung und Industrie gibt es diesen Handel bereits, und mit aktuellen Preisen von mehr als 60 Euro pro Tonne CO₂ wirkt er sich auch bereits stark auf die beteiligten Industrien aus. In ihrem European Green Deal schlägt die EU-Kommission vor, dieses bestehende EU-ETS durch ein zweites Emissionshandelssystem zu ergänzen, das die beiden Sektoren Verkehr und Wärme abdeckt. Damit wäre dann der größte Teil der Emissionen in Europa eingebunden.

Allerdings ist es nicht klar, ob es zu diesem zweiten EU-ETS kommen wird, da sich politischer Widerstand formiert. Die Bundesregierung unterstützt dieses Modell, hat sie doch gerade einen eigenen nationalen Emissions-

handel für diese Sektoren geschaffen, der mittelfristig in den europäischen überführt werden müsste.

Unabhängig davon, ob dieser Emissionshandel zustande kommt, steht aber grundsätzlich zur Entscheidung an, wieviel die jeweiligen Sektoren an Emissionen einsparen müssen. Bei den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission würden nach Simulationen des ZEW die Preise in Verkehr und Wärme pro Tonne CO₂ auf mehr als 300 Euro steigen, weit höher als der derzeitige CO₂-Preis im EU-ETS. Damit wären die Einsparungen in den Sektoren Wärme und Verkehr viel kostspieliger als die in Energieerzeugung und Industrie. Würde man, bei gleicher Gesamtemission, die Einsparungen stärker in den Sektoren Energie und Industrie vornehmen, könnten die Kosten für Deutschland von etwa 2,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 1,5 % sinken. Die Bundesregierung sollte sich daher für eine effizientere Aufteilung der Emissionsziele einsetzen.

Strommarkt – Terminverträge für Versorgungssicherheit und lokale Preise bei Netzengpässen

Im Zentrum der Energiewende steht der Strommarkt.² Das Zieldreieck der Energiepolitik ist dabei eine umweltschonende, bezahlbare und zuverlässige Energieversorgung. Während die öffentliche Aufmerksamkeit sich derzeit auf das erste Ziel konzentriert, sollten die anderen beiden Ziele nicht aus dem Blick verloren werden.

Versorgungssicherheit ist derzeit in Deutschland erfüllt – die hiesige Stromversorgung ist eine der sichersten weltweit. 2018 betrug der durchschnittliche jährliche Stromausfall lediglich 14 Minuten. Die Bereitstellung dieser hohen Qualität erfordert allerdings immer wieder regulierende Eingriffe. Bis 2030 sollen erneuerbare Energien rund zwei Drittel des deutschen Stromverbrauchs ausmachen. Es besteht die Sorge, dass die Wahrscheinlichkeit von Stromausfällen zunehmen wird, wenn der Kohleausstieg und der Ausstieg aus der Kernkraft vollzogen sind und vermehrt Wind- und Solarstrom eingesetzt werden. Was geschieht, wenn einmal ein paar Tage lang der Himmel bewölkt ist und kaum Wind weht?

In der Wissenschaft wird derzeit diskutiert, ob marktinduzierte Versorgungssicherheit über verpflichtende Terminverträge gewährleistet werden kann. Dazu würde neben dem jetzigen Strommarkt ein regulierter Markt für standardisierte langfristige Terminverträge eingeführt. Erzeugende verpflichten sich Jahre vor dem Lieferzeitpunkt auf Bereitstellung einer bestimmten Strommenge. Diese deckt den Großteil des Strombedarfs ab. Kurzfristi-

¹ Dieser Abschnitt folgt Empfehlung 3 der „10 Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik“ (ZEW, 2021).

² Dieser Abschnitt folgt Ott und Wambach (2021) sowie Empfehlung 4 der „Zehn Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik“ (ZEW, 2021).

ge Mengenanpassungen sowie Entscheidungen über Eigenproduktion oder Zukauf zur Erfüllung der langfristigen Verpflichtung erfolgen dann an den kurzfristigen Märkten. Vorteil der langfristigen Verträge für Erzeugende ist eine größere langfristige Mengen- und Erlössicherheit und damit auch die notwendige Planungssicherheit für adäquate Investitionen in eine sichere Versorgung.

Auch hinsichtlich der Effizienz (und damit der Bezahlbarkeit des Stroms) besteht Handlungsbedarf. Deutschlands Stromnetz kann nämlich häufig den Strom nicht transportieren, da es ausgelastet ist. Ein regional näher gelegenes Kraftwerk muss dann einspringen und bekommt dafür Geld – die sogenannten Redispatch-Aufwendungen. Mit zunehmenden Anteilen volatiler erneuerbarer Energien werden die Redispatch-Maßnahmen und -kosten voraussichtlich weiter steigen.

Um diese Aufwendungen zu verringern, bietet sich in erster Linie ein verstärkter Netzausbau an. Dieser stockt aber. Die ökonomische Antwort auf ein Netz mit Engpässen sind sogenannte Knotenpreise, wie es sie seit mehr als 20 Jahren in den USA gibt: Bei einem solchen System kann es an den Stromnetzknäueln regional unterschiedliche Preise geben (Acatech et al., 2020). Die Preise sind dort niedriger, wo reichlich Strom vorhanden ist, und dort höher, wo wenig Strom vorhanden ist, aber eine hohe Stromnachfrage herrscht. Knotenpreise sorgen dafür, dass Stromanbietende und -nachfragende in ihren Entscheidungen, etwa bei der Standortwahl für Wind- und Solarkraftwerke oder von Produktionsstätten, die Engpässe des Stromnetzes berücksichtigen.

Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien und dem Netzausbau werden die Gewährleistung von Versorgungssicherheit und der Umgang mit Netzengpässen zu den wichtigsten Aufgaben im Strommarkt werden. Verpflichtende Terminverträge und regionale Preissetzungen können dabei einen wichtigen Beitrag leisten und die nötigen marktwirtschaftlichen Anreize setzen. Die neue Bundesregierung sollte beide Instrumente eingehend prüfen.

Elektromobilität – Wettbewerb bei Ladesäulen sicherstellen

Die Elektromobilität kommt. Das Ziel von 1 Mio. zugelassenen Elektroautos in Deutschland wurde 2021 realisiert.³ Um diese Dynamik bei der Umstellung von Verbrenner- auf Elektrofahrzeuge beizubehalten, muss ein attraktives Angebot an Ladesäulen geschaffen werden. In der Zeit

zwischen Mai 2019 und Mai 2021 hat sich zwar die Zahl Ladeplätze von ca. 18.000 auf ca. 41.000 etwas mehr als verdoppelt, das politisch gesetzte Ziel von 1 Mio. Ladeplätzen bis 2030 macht jedoch den massiven Veränderungsbedarf deutlich. Förderprogramme sind aufgesetzt. Neben einer hinreichenden Zubaumenge sollte die Schaffung eines wirksamen Wettbewerbs zwischen Ladesäulenbetreibern verstärkt beachtet werden. Ladekundenchaft benötigt beim öffentlichen Laden von Elektrofahrzeugen Alternativen, damit die Ladepreise dauerhaft angemessen bleiben. Das politische Ziel sollte deshalb umformuliert werden: 1 Mio. Ladeplätze bis 2030 in einem wettbewerblichen Umfeld!

Derzeit sind Ladesäulen in einer Gemeinde häufig in der Hand eines Betreibenden. Zur Visualisierung: Das Pendant dazu wäre, wenn alle Tankstellen in einer Gemeinde zur selben Kette gehören würden. Der Aufschrei wäre sicher groß. Gemeinden sollten besser darauf achten, dass es hier vermehrt zu Wettbewerb zwischen Ladesäulenbetreibern kommt. Auch sollte die neue Bundesregierung die Förderprogramme so ausrichten, dass sie auf einen Aufbau der Ladeinfrastruktur durch konkurrierende Betreibende hinwirken.

Der Wettbewerb im Ladesäulenmarkt leidet auch an fehlender Transparenz, insbesondere beim Ad-hoc-Laden. Bisher können Kund:innen kaum gezielt auf Basis günstiger Ad-hoc-Preise einen Ladeplatz aufsuchen bzw. ein Betreibender kann nicht durch günstige Ad-hoc-Preise auf sich aufmerksam machen. Demgegenüber gibt es im Tankstellenmarkt für Kraftstoffpreise eine Meldepflicht bei der Markttransparenzstelle. Die neue Bundesregierung sollte die Markttransparenzstelle deshalb um eine Meldepflicht der Ad-hoc-Preise (sowie der Verfügbarkeit und des Belegungsstatus) aller Ladeplätze erweitern.

Mobilitätswende – Deutschlandtakt wettbewerblich gestalten

Der Ausbau des Schienenverkehrs ist wesentlich für den Erfolg der Energiewende.⁴ Notwendig dafür ist neben der Erweiterung der Infrastruktur die Bereitstellung von günstigen und hochwertigen Fahrleistungen. Dies ist derzeit nicht der Fall, und der mangelnde Wettbewerb ist dafür mit ursächlich (Monopolkommission, 2019). Mit mehr als 95 % der Verkehrsleistung dominiert im Fernverkehr ein Unternehmen, die Deutsche Bahn AG. Dies kann sich aber jetzt ändern, wenn die richtigen Weichen gestellt werden.

Mit dem Deutschlandtakt wird derzeit ein modellhafter Fahrplan eines bundesweit integralen Taktfahrplans kon-

³ Dieser Abschnitt basiert auf Kapitel 4 des 8. Sektorgutachtens Energie „Wettbewerbschancen bei Strombörsen, E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen“ der Monopolkommission (2021a).

⁴ Dieser Abschnitt basiert auf Kapitel 5 des 8. Sektorgutachtens Bahn „Wettbewerb in den Takt!“ der Monopolkommission (2021b).

zipt. Dieser soll zu Fahrtzeitverkürzungen und kürzeren Umsteigezeiten im Schienenpersonenverkehr führen. Er bietet auch ein hohes Potenzial zur Steigerung des Wettbewerbs, wenn mit der Einführung des Deutschlandtakts auch der Wechsel des Marktmodells im Fernverkehr hin zu einem Konzessionsmodell vollzogen wird, wie wir es aus dem Regionalverkehr kennen. Durch diese wettbewerbliche Ausgestaltung mit einem neutralen Bundesaufgaben-träger und der Konzession von Streckenbündeln könnte die Bedienung der vorgesehenen Strecken abgesichert und gleichzeitig der Markteintritt von Konkurrenz ermöglicht werden. Dies würde zur Vielfalt und zur Attraktivität der Angebote im Fernverkehr wesentlich beitragen.

Breitbandausbau – Gigabit-Vouchers und Auktionen zur Ausbauförderung in White Spots

Die Errichtung leistungsfähiger Netzinfrastrukturen ist von herausragender Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft.⁵ Dies beinhaltet eine flächendeckende Versorgung mit Gigabitgeschwindigkeiten im Fest- und Mobilfunknetz. In vielen Regionen erfolgt dies durch den Infrastrukturwettbewerb zwischen den Telekommunikationsunternehmen. In manchen Regionen – den sogenannten White Spots – lohnt sich allerdings ein privatwirtschaftlicher Breitbandausbau nicht. Hier sollte der Ausbau von Gigabit-Netzen weiterhin mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

Damit die Präferenzen der Haushalte in die Ausbauteilnahmen stärker eingebunden werden, sollte im Festnetz die angebotsorientierte Ausbauförderung durch nachfrageorientierte Instrumente ergänzt werden. Hierzu geeignet sind Gutscheine für Breitbandanschlüsse, sogenannte Gigabit-Voucher, welche die für einen privatwirtschaftlichen Ausbau notwendige Nachfrage erzeugen können.

Im Mobilfunkmarkt werden Ausbaupflichtungen traditionell als Versorgungsauflagen in Verbindung mit Frequenzvergabeverfahren umgesetzt. Damit gehen aber Probleme einher. In den Regionen, wo der Infrastrukturwettbewerb gut funktioniert, sind solche Versorgungsauflagen irrelevant oder sogar schädlich, da sie eine mögliche Abgrenzung von der Konkurrenz erschweren. In den Regionen, wo der Infrastrukturwettbewerb nicht ausreicht, um die Versorgung sicherzustellen, ist eine Doppelung von Infrastruktur nicht wirtschaftlich. Zielführender wäre es, die Versorgung in den weißen Flecken durch

nur einen der Netzbetreibern sicherzustellen, und den anderen Zugang z. B. durch Roaming zu geben. Wer den Ausbau durchführt, sollte in einer „Weiße-Flecken-Auktion“ ermittelt werden, die gemeinsam mit der Vergabe der Frequenzen durchgeführt wird. Die neue Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen.

Paul Krugman wird die Aussage zugeschrieben: „Productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything.“ Die Erhöhung der Produktivität sollte die neue Bundesregierung konsequent in den Fokus nehmen. Die Ertüchtigung der Märkte ist dafür wesentlich.

Literatur

- Acatech, Leopoldina und Akademienunion (2020), Netzengpässe als Herausforderung für das Stromversorgungssystem. Optionen zur Weiterentwicklung des Marktdesigns (Schriftenreihe zur wissenschaftsbasierten Politikberatung), Stellungnahme Oktober.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), Produktivität in Deutschland – Messbarkeit und Entwicklung, Ergebnisse des Forschungsgutachtens des IfW im Auftrag des BMWi und BMF, Monatsbericht, 10-2017.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), Ein neuer Wettbewerbsrahmen für die Digitalwirtschaft. Bericht der Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, September.
- Europäische Kommission (2020), Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Gesetz über digitale Märkte), COM(2020) 842 final.
- Europäische Kommission (2021), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, COM (2021) 223 final.
- Europäische Kommission (2021a), Fortschritte bei der Emissionssenkung, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_de (23. September 2021).
- Gretschko, V. und A. Wambach (2021), Stellungnahme zu Grundsätzen und Szenarien für die Bereitstellung der Mobilfunkfrequenzen. Stellungnahme des ZEW Mannheim im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Bundesnetzagentur, ZEW-Kurzexpertise, 7.
- Monopolkommission (2019), 7. Sektorgutachten Bahn. Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.
- Monopolkommission (2019a), 11. Sektorgutachten Telekommunikation. Staatliches Augenmaß beim Netzausbau, Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 121 Abs. 2 TKG.
- Monopolkommission (2020), Wettbewerb 2020. XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB.
- Monopolkommission (2021), DMA stärker auf marktübergreifende Ökosysteme ausrichten!, *Policy Brief*, 8.
- Monopolkommission (2021a), Energie 2021: Wettbewerbschancen bei Strombörsen, E-Ladesäulen und Wasserstoff nutzen, 8. Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 62 EnWG.
- Monopolkommission (2021b), 8. Sektorgutachten Bahn. Wettbewerb in den Takt!, Sektorgutachten der Monopolkommission gemäß § 78 ERegG.
- Monopolkommission (2021c), Wettbewerbsfördernde Umsetzung des Unionsrechts im TKG sicherstellen, *Policy Brief*, 7.
- Ott, M. und A. Wambach (2021), Die Angst vor dem Blackout – und wie er sich verhindern lässt, *Wirtschaftswoche*, <https://www.wiwo.de/my/politik/konjunktur/denkfabrik-die-angst-vor-dem-blackout-und-wie-er-sich-verhindern-laesst/27595404.html?ticket=ST-1700531-4C7HBI-6rc3aBVccXdIRW-ap2> (16. September 2021).
- ZEW (2021), 10 Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik, <https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/BTW2021-Handlungsempfehlungen.pdf> (21. September 2021).

5 Dieser Abschnitt basiert auf Policy Brief 7 der Monopolkommission „Wettbewerbsfördernde Umsetzung des Unionsrechts im TKG sicherstellen!“ (Monopolkommission, 2021c), auf Kapitel 2 des 11. Sektorgutachtens Telekommunikation „Staatliches Augenmaß beim Netzausbau“ (Monopolkommission, 2019a) sowie auf der Stellungnahme des ZEW Mannheim im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Bundesnetzagentur (Gretschko und Wambach, 2021).

Martin Gornig, Oliver Holtemöller, Stefan Kooths, Torsten Schmidt, Timo Wollmershäuser

Gemeinschaftsdiagnose: Die Krise wird allmählich überwunden

Die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute senken ihre BIP-Wachstumsprognose für 2021 von 3,7 % auf 2,4 %. Dafür ist insbesondere die schwächelnde Industrieproduktion verantwortlich, die unter Lieferengpässen leidet. Die internationale Konjunktur erholt sich zwar von den Verwerfungen der Corona-Pandemie, aber nur langsam, da die Impffortschritte regional unterschiedlich sind. Die Verbraucherpreise haben sich 2021 stark erhöht.

Die Pandemie wird in den nächsten Monaten die Konjunktur vor allem dort weiter belasten, wo die Impfquoten gering sind. Mit zunehmenden Quoten dürften sich die Rahmenbedingungen aber verbessern. Allerdings bremsen die Lieferengpässe, die sich wohl erst 2022 auflösen werden. So haben die Institute ihre Erwartung für den Zuwachs der Weltproduktion in diesem Jahr auf 5,7 % reduziert. Die Prognose für 2022 liegt bei 4,2 %. Der weltweite Warenhandel dürfte – trotz der schwachen Zunahme im Verlauf – im Durchschnitt des Jahres 2021 um 10,9 % zulegen. Für 2022 ist ein Anstieg um 3,1 % wahrscheinlich. Eines der Risiken bleibt die Möglichkeit neuer Virusvarianten. Ungewiss sind auch die finanzwirtschaftlichen Folgen der Pandemie. So bleibt abzuwarten, wie sich die Solvenz der Firmen entwickelt, wenn staatliche Kreditprogramme und Schuldenmoratorien auslaufen. Unklar sind derzeit auch die Folgen der finanziellen Probleme einzelner chinesischer Konglomerate.

Ein Unsicherheitsfaktor sind auch die von den Privathaushalten angehäuften Ersparnisse. Würden diese Polster für Konsumausgaben genutzt, ist zu vermuten, dass dies die Inflation weiter beschleunigt. Engpässe am Arbeitsmarkt zeichnen sich bereits ab, sie könnten zu stärkeren Lohnsteigerungen führen, als hier prognostiziert. Nicht nur die Verbraucherpreise, sondern auch die Preise für Vermögensgüter haben 2021 stark angezogen. Über die Preise für Rohstoffe als spezielle Form der Vermögensanlage pflanzt sich die Vermögenspreis-inflation bereits auf Produktionskosten und Verbraucherpreise fort. Die inflationären Tendenzen könnten derart zunehmen, dass eine Straffung der Geldpolitik nötig wird.

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland

Nachdem neue Infektionswellen die Erholung in Deutschland im Winterhalbjahr 2020/2021 verzögert hatten, steigt

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

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

das Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit dem Abebben des Infektionsgeschehens im Frühjahr wieder deutlich. Allerdings behindern im Verarbeitenden Gewerbe Lieferengpässe bei Vorprodukten die Produktion, sodass bislang nur die von der Pandemie besonders betroffenen konsumnahen Dienstleistungsbranchen zulegen, während die Industrieproduktion seit Jahresbeginn sinkt. Für ihre Herbstprognose nehmen die Institute an, dass die wirtschaftliche Aktivität in Deutschland erst ab dem zweiten Quartal 2022 nicht mehr durch die Pandemie beeinträchtigt wird und dass sich die Lieferengpässe für Vorprodukte im Verlauf des Jahres 2022 auflösen

Prof. Dr. Martin Gornig ist Forschungsdirektor Industriepolitik und stellvertretender Leiter der Abteilung Unternehmen und Märkte am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Prof. Dr. Stefan Kooths ist Direktor des Forschungszentrums Konjunktur und Wachstum am Institut für Weltwirtschaft in Kiel.

Prof. Dr. Torsten Schmidt ist Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen.

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser ist stellvertretender Leiter des ifo Zentrums für Makroökonomik und Befragungen in München.

Tabelle 1
Eckdaten der Prognose

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Reales BIP (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,1	1,1	-4,6	2,4	4,8	1,9
Erwerbstätige im Inland in 1.000 Personen	44.858	45.268	44.898	44.918	45.368	45.764
Arbeitslose in 1.000 Personen	2.340	2.267	2.695	2.636	2.448	2.356
Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit ¹ in %	5,2	5,0	5,9	5,7	5,3	5,1
Verbraucherpreise ² (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,8	1,4	0,5	3,0	2,5	1,7
Lohnstückkosten ³ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	3,0	3,1	3,4	0,8	0,0	1,8
Finanzierungssaldo des Staats⁴						
in Mrd. Euro	64,4	51,1	-145,2	-173,7	-80,5	-35,1
in % des nominalen BIP	1,9	1,5	-4,3	-4,9	-2,1	-0,9
Leistungsbilanzsaldo						
in Mrd. Euro	264,2	258,6	233,9	224,8	237,1	254,0
in % des nominalen BIP	7,8	7,4	6,9	6,4	6,3	6,5

¹ Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß der Bundesagentur für Arbeit). ² Verbraucherpreisindex (2015 = 100). ³ Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das reale BIP je Erwerbstätigenstunde. ⁴ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2021 und 2023: Prognose der Institute. © GD Herbst 2021.

werden. Unter diesen Voraussetzungen dürfte die deutsche Wirtschaft im Sommer 2022 wieder normal ausgelastet sein; im Anschluss ist mit Nachholprozessen und damit einer zeitweisen Überauslastung zu rechnen. Insgesamt reduzieren die Institute ihre Prognose der Wachstumsrate des BIP für 2021 auf 2,4 % (Frühjahrs-Prognose: 3,7 %) und erhöhen sie für 2022 auf 4,8 % (Frühjahrs-Prognose: 3,9 %); 2023 dürfte das BIP um 1,9 % zulegen (vgl. Tabelle 1).

Die Finanzpolitik fährt mit dem Auslaufen von Corona-Hilfsmaßnahmen einen restriktiven Kurs. Angesichts der Regierungsneubildung besteht allerdings eine erhöhte Unsicherheit über die finanzpolitischen Maßnahmen. Eine Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt ist auch mit Erreichen der Normalauslastung vorerst nicht zu erwarten – nicht wegen der Pandemie, sondern aufgrund der in der vorangegangenen Legislaturperiode angelegten permanenten Ausgabesteigerungen. Das Defizit der öffentlichen Haushalte dürfte von 4,9 % in Relation zum BIP 2021 auf 2,1 % (2022) und 0,9 % (2023) zurückgehen. Wegen der kräftigen Zunahme des nominalen BIP wird die öffentliche Schuldenstandsquote wohl von 70,7 % (2021) auf 67,3 % (2022) und 64,9 % (2023) abnehmen. Gleichwohl ist das gesamtwirtschaftliche Umfeld für die Rückführung der Schuldenstandsquote mittelfristig ungünstiger als nach der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Öffentlichen Finanzen nach der Großen Rezession

Die Veränderung der Schuldenstandsquote lässt sich in die Komponenten nominales Wachstum, Finanzierungssaldo, Nettoerwerb von Finanzvermögen und übrige Einflussfaktoren zerlegen. Im Zuge der Finanzkrise war die Schuldenstandsquote 2008 bis 2010 auf 82 % gestiegen. Maßgeblich

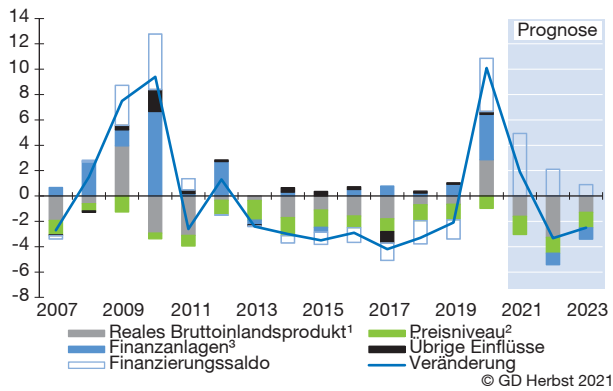
hierfür waren hohe Budgetdefizite und der bei der Einrichtung der Bad Banks erfolgte Erwerb von Finanzanlagen. Das Budgetdefizit 2010 war ebenfalls von den Bad Banks bestimmt, weil Wertverluste der von den Banken übernommenen Portfolios zu Buche schlugen. 2009 führte zudem das geringere nominale BIP zu einem Anstieg des relativen Bruttoschuldenstands. Den größten Beitrag – etwa drei Viertel – zur Reduktion der Schuldenstandsquote leistete das nominale BIP, das von 2010 bis 2019 mit einer durchschnittlichen Rate von 3,3 % zunahm. Dabei ging etwa die Hälfte des Anstiegs auf die Preisentwicklung zurück (vgl. Abbildung 1). Ab 2012 führten auch Überschüsse im Staatshaushalt zu rückläufigen Bruttoschulden. So sank die Schuldenstandsquote bis Ende 2019 unter den Maastricht-Referenzwert von 60 % – unter das Niveau von vor der Großen Rezession.

Finanzierungsüberschüsse trotz expansiver Finanzpolitik

Der Finanzierungssaldo setzt sich aus einer konjunkturberinigten und einer konjunkturabhängigen Komponente zusammen. Die Konjunkturkomponente ergibt sich dabei als Produkt der Budgetsemielastizität und der Produktionslücke. Der konjunkturberinigte Finanzierungssaldo kann in einem weiteren Schritt in die Einmaleffekte, die diskretionären finanzpolitischen Maßnahmen, die progressionsbedingten Einnahmen sowie die Vermögenseinkommen zerlegt werden. Ausweislich der finanzpolitischen Maßnahmen war die Finanzpolitik in den vergangenen zehn Jahren außer 2011 und 2012 expansiv ausgerichtet (vgl. Abbildung 2). Während 2013, wie schon im Jahr zuvor, das Senken des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung expansiv wirkte, wirkten in den Folgejahren kontinuierliche Leistungsausweitungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung sowie

Abbildung 1
Einflussfaktoren auf den Bruttoschuldenstand

In Relation zum nominalen BIP in Prozentpunkten



Anmerkung: ¹ Einfluss der Veränderung des realen BIP auf die Schuldenstandsquote. ² Einfluss der Veränderung des Deflators des BIP auf die Schuldenstandsquote. Für Preisniveau und reales BIP werden jeweils der „Shapley-Value“ ausgewiesen, sodass die Reihenfolge der Dekomposition keinen Einfluss hat. ³ Nettoerwerb von Finanzanlagen.

Quellen: Datenbank AMECO der Europäischen Kommission; Eurostat; Berechnungen der Institute; 2021 bis 2023: Prognose der Institute. Zum „Shapley-Value“: Shorrocks (2013).

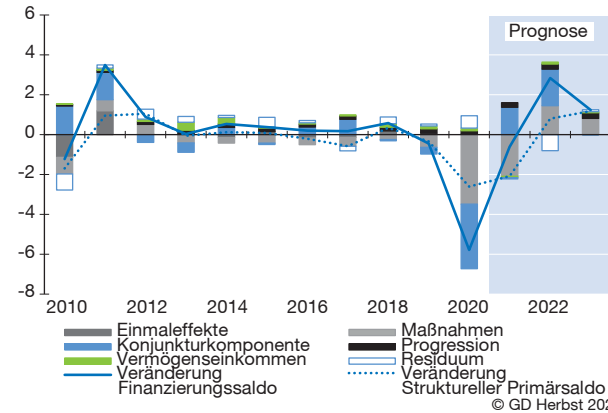
Änderungen am Einkommensteuertarif expansiv. 2009 bis 2019 lag der Beitrag der finanzpolitischen Maßnahmen zur Veränderung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in Relation zum Produktionspotenzial durchschnittlich bei -0,3 Prozentpunkten. Es wurde also nicht aktiv konsolidiert, sondern in guten Jahren die finanzielle Ausgangslage für die kommenden Jahre verschlechtert. Die Produktionslücke war nach 2010 zumeist positiv, sodass die Konjunktur den Finanzierungssaldo anhub, und zwar mit einem durchschnittlichen Beitrag von 0,3 Prozentpunkten pro Jahr. Die Beiträge der Progression und der Vermögenseinkommen zur Veränderung des Finanzierungssaldos sind im Beobachtungszeitraum positiv, im Mittel liegen sie von 2010 bis 2019 bei 0,2 bzw. 0,1 Prozentpunkten. Dazu haben ein kräftiges Trendwachstum der Bruttolöhne und -gehälter sowie sinkende Kapitalmarktzinsen beigetragen.

Strukturelle Dynamik des Arbeitsmarkts

Der Finanzierungssaldo lässt sich in einem weiteren Schritt anhand der einzelnen Komponenten des Staatskontos analysieren. Dabei werden die direkten und indirekten Steuern, die Sozialbeiträge, die arbeitsmarktbezogenen Ausgaben sowie die sonstigen Einnahmen und Ausgaben inklusive der Vermögenseinkommen um konjunkturelle Einflüsse und finanzpolitische Maßnahmen bereinigt. Anschließend wird die jahresdurchschnittliche Wachstumsdifferenz zwischen der so berechneten strukturellen Komponente und dem nominalen Produktionspotenzial über den Zeitraum zwischen 2010 und 2019 gebildet. Ohne strukturelle Sonderfaktoren sollten alle Komponenten mit der Rate des nominalen Produktions-

Abbildung 2
Zerlegung der Veränderung des Finanzierungssaldos

In Relation zum nominalen BIP in Prozentpunkten



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; 2021 bis 2023: Prognose der Institute.

potenzials wachsen. Wenn hingegen die Einnahmekomponenten ein stärkeres Wachstum aufweisen als das nominale Produktionspotenzial, haben Mehreinnahmen strukturell zum Anstieg des Finanzierungssaldos beigetragen. Bei den Ausgabenkomponenten verhält es sich umgekehrt, hier bedeutet eine negative Differenz, dass die Minderausgaben strukturell zum Anstieg des Finanzierungssaldos im betrachteten Zeitraum beigetragen haben.

Zum Rückgang des strukturellen Defizits hat insbesondere die Entwicklung von Komponenten beigetragen, die von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt profitierten (vgl. Abbildung 3). So nahmen zwischen 2010 und 2019 die Erwerbsbevölkerung und die Partizipationsquote stetig zu, gleichzeitig sank die strukturelle Erwerbslosenquote. Insgesamt stieg damit das trendmäßige Arbeitsvolumen um knapp 6 %. In der Folge nahmen die direkten Steuern, von denen ein wesentlicher Anteil die Lohnsteuer ausmacht, und die Sozialbeiträge um 1,2 bzw. 0,4 Prozentpunkte stärker zu als das nominale Produktionspotenzial. Die arbeitsmarktbezogenen Ausgaben, zu denen Transferzahlungen aus der Arbeitslosenversicherung zählen, wuchsen hingegen um 1,3 Prozentpunkte schwächer.

Finanzpolitischer Ausblick für 2022 bis 2026

Die Schuldenstandsquote erreicht nach der Corona-Krise ein deutlich niedrigeres Niveau als nach der Finanzkrise, wobei Teilen der Schulden Finanzvermögen gegenübersteht, das in den kommenden Jahren wahrscheinlich aufgelöst wird und damit den Bruttoschuldenstand reduzieren dürfte. In der Summe könnte ausgehend vom Stand Ende 2020 die Reduktion des Finanzvermögens die Schuldenstandsquote bis 2026 um bis zu 5 Prozentpunkte mindern. Dagegen dürfte der Beitrag des nominalen BIP zur Rück-

führung der Schuldenstandsquote im Projektionszeitraum geringer ausfallen als in den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise. Nach dem kräftigen Aufschwung 2022 und 2023 wird der reale Produktionszuwachs in Deutschland zunehmend durch Knappheiten auf dem Arbeitsmarkt begrenzt, weil die Zahl der Erwerbspersonen ab 2023 kontinuierlich zurückgeht. Der Deflator des BIP dürfte sich allerdings etwas dynamischer entwickeln als zuletzt. Ausgehend von einem Bruttoschuldenstand von 65 % 2023 bedeutete der in dieser Prognose unterstellte Zuwachs des nominalen BIP bei gleichbleibenden Bruttoschulden eine Reduktion der Schuldenstandsquote auf 60 % 2026.

2021 hebt die weiterhin expansive Finanzpolitik die positive Veränderung der Konjunkturkomponente auf; 2022 dürfte das Finanzierungsdefizit durch wegfallende coronabedingte Maßnahmen zurückgehen. In geringerem Umfang dürften beide Faktoren auch 2023 eine Rolle spielen. Die Steuerprogression dürfte in den nächsten Jahren selbst bei turnusgemäßem Ausgleich der kalten Progression weiter für steigende Einnahmen sorgen. Allerdings werden sich die strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt, also der Rückgang der langfristigen Arbeitslosenquote, die steigende Partizipationsquote und die Zuwanderung nicht in dem Maße wie zuletzt fortsetzen. Die Erwerbsbevölkerung wird zurückgehen, die Erwerbslosenquote stagnieren und auch die Erwerbsbeteiligung ein Plateau erreichen. Somit dürfte das trendmäßige Arbeitsvolumen zwischen 2022 und 2026 um knapp 1 % sinken. Auch von den Zinsausgaben ist kein so hoher Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wie für die Vorjahre zu erwarten, hier besteht eher das Risiko steigender Zinsen. Die konjunkturelle Entwicklung trägt nur kurzfristig zum Abbau der Haushaltsdefizite bei. Schließlich dürfte der demografische Wandel den Sozialversicherungen zusetzen, was zu höheren Steuerzuschüssen führen wird.

Wirtschaftspolitische Implikationen

Das Produktionspotenzial wird deutlich langsamer wachsen als bisher – zum einen, weil die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückgeht, und zum anderen, weil Teile des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks im Zuge der Dekarbonisierung obsolet werden. Die Institute rechnen mit einem Anstieg des Produktionspotenzials bis 2026 um durchschnittlich 1,0 % pro Jahr – bei abnehmenden Jahresraten zum Ende des Projektionszeitraums. Die Kon-

Title: *The Crisis is Gradually Being Overcome*

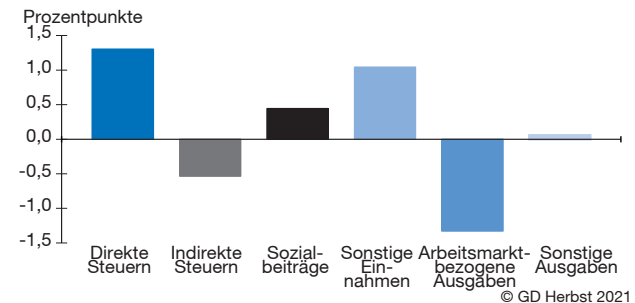
Abstract: *The leading economic research institutes have lowered their GDP growth forecast for 2021 from 3.7 % to 2.4 %. Weakening industrial production, which is suffering from supply bottlenecks, is particularly responsible for this. The global economy is recovering from the disruptions of the coronavirus pandemic, but only slowly, as vaccination progress varies across regions. Consumer prices increased sharply in 2021.*

JEL Classification: E27, E32, E37

Abbildung 3

Wachstumsraten der Komponenten des Staatskontos

Differenz zum nominalen Potenzialwachstum, 2010 bis 2019



Quellen: Datenbank AMECO der Europäischen Kommission; Eurostat; Berechnungen der Institute.

summöglichkeiten je Einwohner:in werden von zwei Seiten unter Druck geraten: Weniger Erwerbstätige je Einwohner müssen das Einkommen erwirtschaften, und ein größerer Teil des Einkommens muss investiert werden, um CO₂-Emissionen zu senken. Daher verringern sich die Konsummöglichkeiten, und nur durch gegenwärtigen Konsumverzicht wird es möglich sein, die avisierten Emissionsziele zu erreichen und die Staatsfinanzen nachhaltig aufzustellen. Wichtig ist, dass die Folgen von Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung ungleich verteilt sind. Einkommensschwache Haushalte erwerben schon heute kaum auskömmliche Rentenansprüche und können Preissteigerungen durch Klimaschutzmaßnahmen nicht ohne weiteres tragen. Daher müssen die erforderlichen Maßnahmen sozial begleitet werden. Dies sollte vor allem durch direkte Hilfen für Bedürftige geschehen und nicht durch Verwässerung von Klimaschutzmaßnahmen. Der soziale Ausgleich ist aus der Verteilungsperspektive geboten. Er ist aber auch erforderlich für eine hohe Akzeptanz von technologischem Fortschritt, Strukturwandel und Klimaschutzpolitik.

Literatur

- Mourre, G., C. Astarita und S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, *Economic Papers*, 536, Europäische Kommission, November.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2021: Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringem Wachstum ausrichten, Gemeinschaftsdiagnose Herbst.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), Aufschwung festigt sich trotz weltwirtschaftlicher Risiken, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr, 61-67.
- Shorrocks, A. F. (2013), Decomposition procedures for distributional analysis: a unified framework based on the Shapley value, *Journal of Economic Inequality* 11, 99-126.

Berndt Keller

Nach dem Streik ist vor dem Streik

Zur aktuellen Entwicklung der Tarifbeziehungen bei der Bahn

Anfang der 2000er Jahre bildeten sich einige Berufsgewerkschaften, die das alte System der Tarifeinheit lockerten, bis das Bundesarbeitsgericht schließlich 2010 die Tarifpluralität grundsätzlich zuließ. Mit dem Tarifeinheitgesetz von 2015 sollte die Macht kleiner Berufsgewerkschaften wieder eingegrenzt werden. Die Regeln im Tarifeinheitgesetz sind jedoch zu unbestimmt um zu verhindern, dass es zu Konflikten der Gewerkschaften innerhalb eines Unternehmens kommt. Die Bahn bietet hier ein gutes Beispiel.

In den Arbeits- bzw. Tarifbeziehungen galt jahrzehntlang uneingeschränkt das vom Bundesarbeitsgericht seit den 1950er Jahren als Teil seines Richterrechts entwickelte Prinzip der Tarifeinheit (ein Betrieb, ein Tarifvertrag), das mit dem dominierenden Organisationprinzip der Industriegewerkschaft korrespondierte. In den 2000er Jahren stellten einige Berufsgewerkschaften (vor allem Vereinigung Cockpit, Marburger Bund, Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer) diese Maxime infrage und etablierten sich mit einer Reihe von Arbeitskämpfen als unabhängige Agierende der Tarifpolitik. Das Bundesarbeitsgericht revidierte sukzessiv seine ständige Rechtsprechung und erkannte schließlich 2010 in einem Grundsatzurteil das Prinzip der Tarifpluralität explizit an (Schroeder et al., 2011).

Dadurch geriet das Projekt der Wiederherstellung der Tarifeinheit auf die politische Agenda. Erst die Große Koalition von CDU/CSU und SPD nahm das Vorhaben auf und verabschiedete 2015 mit ihrer Mehrheit das Tarifeinheitgesetz (TEG). Der entscheidende Artikel, der diesen Konflikt lösen soll, lautet: „Soweit sich die Geltungsbereiche nicht inhaltsgleicher Tarifverträge verschiedener Gewerkschaften überschneiden (kollidierende Tarifverträge), sind im Betrieb nur die Rechtsnormen des Tarifvertrags derjenigen Gewerkschaft anwendbar, die zum Zeitpunkt des Abschlusses des zuletzt abgeschlossenen kollidierenden Tarifvertrags im Betrieb die meisten in einem Arbeitsverhältnis stehenden Mitglieder hat.“

Sämtliche Berufs- sowie einige andere Gewerkschaften hielten das TEG für einen unzulässigen Eingriff in die Koalitionsfreiheit und erhoben Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (Däubler und Beppler, 2016). Das 2017 ergangene Urteil ist nicht in der Lage, den andauernden Konflikt zu beenden.

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

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

Einerseits argumentiert das BVerfG, „dass die Regelungen des Tarifeinheitgesetzes weitgehend mit dem Grundgesetz vereinbar sind“; andererseits fordert es die Gesetzgebung auf, bis Ende 2018 verhindert zu haben, „dass die Belange der Angehörigen einzelner Berufsgruppen oder Branchen bei der Verdrängung bestehender Tarifverträge einseitig vernachlässigt werden“.¹ Die revidierte Version enthält verbesserte, allgemein gehaltene Schutzvorkehrungen für die Interessenvertretung durch Minderheitsgewerkschaften und damit für einzelne Beschäftigtengruppen.

Das in den Arbeitsbeziehungen der zentralen Branchen dominierende Prinzip der Industriegewerkschaft gilt traditionell bei der Deutschen Bahn AG (DB) nicht. Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) (Keller, 2012) organisiert alle Beschäftigten, die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) vor allem Lokführer:innen und Zugpersonal. Diese Konstellation ist insofern ungewöhnlich, als Verteilungskonflikte nicht nur zwischen Unternehmen und Gewerkschaft, sondern auch zwischen den beiden Gewerkschaften bestehen – und ausgetragen werden.

Aktuelle Situation: Tarif- versus Grundsatzkonflikt

Die aktuellen Tarifbeziehungen der DB sind als umkämpftes Terrain durch zwei Konfliktlagen geprägt, die formal und rechtlich unabhängig voneinander sind, inhaltlich und organisatorisch jedoch eng zusammenhängen:

¹ <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/bvg17-057.html>.

Prof. em. Dr. rer. soc. Berndt Keller war Professor für Arbeitspolitik an der Universität Konstanz.

- Einerseits bestand der Konflikt in den Tarifverhandlungen, bei dem es sich in der Terminologie der Arbeitsbeziehungen vor allem um quantitative Tarifpolitik handelte (Entgelterhöhungen, Corona-Prämien, Betriebsrenten des Zusatzversorgungstarifvertrags). Ein Kompromiss über die nicht weit auseinanderliegenden materiellen Forderungen kam schließlich trotz einer erfolglosen Schlichtung durch Einschaltung externer Mediator:innen zustande.² Infolge der Kompromissbildung (vor allem über Laufzeiten und Zeitpunkte des Inkrafttretens der Entgelterhöhungen) besteht bis Oktober 2023 Friedenspflicht sowie Planungssicherheit für alle Beteiligten.
- Andererseits handelt es sich nach wie vor um den Grundsatzkonflikt von Tarifeinheit und Tarifpluralität bzw. um den Status- bzw. Anerkennungskonflikt der Berufsgewerkschaft GDL. Die Besonderheit der aktuellen Situation besteht darin, dass im Mittelpunkt nicht mehr, wie in den frühen/mittleren 2000er Jahren, die faktische Anerkennung als autonome Tarifvertragspartei steht, sondern die Ausdehnung ihrer Repräsentations- bzw. Organisationsdomäne. Eine dauerhafte Lösung ist, wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, schwieriger als die des reinen Tarifkonflikts – und bisher nicht erfolgt, sondern erneut lediglich verhandelt.

Die DB besteht aus ca. 300 Betrieben bzw. unternehmerischen Einheiten. In ca. 70 der großen Fahrbetriebe (DB Cargo, DB Fernverkehr, DB Regio) verfügen beide Gewerkschaften über Mitglieder, sodass Tarifkollisionen vorkommen. Nach DB-Angaben, die sich unter anderem auf Ergebnisse von Betriebsratswahlen stützen, organisiert die EVG in 55, die GDL in 16 Betrieben die Mehrheit. Im Sinne des TEG würden die Tarifverträge der GDL also nur in diesen 16 Betrieben zur Anwendung kommen. Die GDL bestreitet, dass diese Angaben zutreffen, und reklamiert die Mehrheit in wesentlich mehr Betrieben für sich. Sie leitete juristische Schritte ein, indem sie eine Reihe einstweiliger Verfügungen zu erwirken versuchte, um ihre eigenen Tarifverträge ungeachtet der Mehrheitsverhältnisse anzuwenden. Die GDL scheiterte mit ihren Klagen gegen die Anwendung des TEG vor den zuständigen (Landes-)Arbeitsgerichten sowohl in Eil- als auch in Hauptsacheverfahren.

Als Teil des Ergebnisses der Schlichtung 2015 bestand ein Grundsatztarifvertrag, in dem die DB auf die Anwendung des TEG verzichtete, sodass die Tarifverträge beider Gewerkschaften gelten konnten. Dieser Vertrag löste einen älteren von 2007 ab, sicherte den Bestand bzw. die Unabhängigkeit des Lokführertarifvertrags der GDL und führte zu einer – im Gegensatz zu der vorherigen Dekade mit den streikintensiven Jahren 2014/2015 – konfliktarmen bzw. konfliktlosen

Phase. Dieser Grundsatztarifvertrag lief ohne Nachwirkung Ende 2020 aus; eine Verlängerung kam nicht zustande. Daraufhin reklamierte die DB Handlungsbedarf und bestand auf der sofortigen, erstmaligen Anwendung des TEG.

Durch diese Entscheidung der DB befürchtete die GDL den Verlust ihrer Verhandlungsmacht und Bedeutung im Vergleich mit der EVG bzw. sah sich in ihrer Existenz bedroht. Sie fasste daher Ende 2020 den sogenannten Öffnungsbeschluss zur Verbreiterung und Stärkung ihrer Mitgliederbasis, um in möglichst vielen Betrieben Mehrheitsgewerkschaft zu werden, deren Tarifvertrag dann ausschließlich gilt (betriebsbezogenes Mehrheitsprinzip).

Bei ihren Versuchen verfügt die GDL – neben den Ergebnissen ihrer Tarifpolitik – über mehrere Handlungsoptionen:

- Werbung von Unorganisierten, was bei den weit überdurchschnittlichen Organisationsgraden der Bahnbeschäftigten zunehmend schwieriger wird. Die DB hat insgesamt ca. 300.000 Beschäftigte, ca. 150.000 im hier relevanten Bahnbetrieb. Nach jeweils eigenen Angaben hat die EVG ca. 184.000, die GDL ca. 37.000 Mitglieder.
- Abwerbung von Mitgliedern mit allen Mitteln, was die ohnehin angespannten Beziehungen zwischen beiden Gewerkschaften weiter belastet. Nach eigenen Angaben rekrutierte die GDL seit 2020 3.000 neue Mitglieder, von denen ca. ein Viertel vorher der EVG angehörte (August 2021). Diese Versuche stoßen auf tarifrechtliche Grenzen eines sogenannten Sonderkündigungsrechts. Diese Revisionsklausel bedeutet, dass höhere Abschlüsse, welche die konkurrierende Gewerkschaft später durchsetzt, auch diejenige Gewerkschaft beanspruchen kann, die als Erste einen Vertrag geschlossen hat.³ Eine solche Meistbegünstigungsklausel hat die EVG mit der DB vereinbart und kann sie nun in Anspruch nehmen. Die DB kündigt an, den Abschluss des aktuell mit der GDL geschlossenen Tarifvertrags (vor allem die Corona-Prämien) in Nachverhandlungen auch der EVG anzubieten, um Nachteile aus dem mit der EVG 2020 vereinbarten Sanierungstarifvertrag („Bündnis für unsere Bahn“) zu vermeiden. Gleichzeitig schwächt die DB durch dieses Angebot die Position der GDL im zwischenorganisatorischen Wettbewerb um Mitglieder. Durch dieses Vorgehen der DB ist mit deutlichen materiellen Unterschieden der Tarifverträge, die zentrale Anreize zum Verbandswechsel darstellen können, nicht zu rechnen; ein enges, bahninternes Muster von Pattern Setting und Pattern Following zeichnet sich ab. Das im Gegensatz zu traditionellen Bindungen und Loyalität wesentliche Motiv für den von der GDL intendierten Wechsel der Verbandsmitgliedschaft entfällt für eigeninteressiert Handelnde weitgehend.

2 Der Abschluss des öffentlichen Dienstes 2020 wurde wiederholt als Orientierungsmarke für einen Ausweg aus der Pattsituation genannt.

3 Das TEG (§ 4 a) eröffnet explizit die Möglichkeit der „Nachzeichnung“ des verdrängenden Tarifvertrags, worauf die EVG jederzeit rekurrieren kann.

- Ausdehnung der aktuellen Organisationsdomäne über Lokführer:innen bzw. gesamtes Zugpersonal (Zugbegleitung und Bordgastronomie) hinaus auf alle im „System Eisenbahn relevanten Berufsgruppen“ (Fahrzeug- und Fahrweginstandhaltung, Netzinfrastruktur und Eisenbahnverwaltung). Diese Ende 2020 angekündigte Maßnahme ist der Versuch, die Mutation von der Berufs- zur Branchengewerkschaft einzuleiten. Dieser Schritt intensiviert nicht nur die bestehende zwischenorganisatorische Konkurrenz mit der EVG, sondern auch den Konflikt mit der DB. Sein potenzieller Erfolg setzt die – derzeit nicht vorhandene – Bereitschaft der DB voraus, entsprechende Tarifverhandlungen überhaupt zu führen.

Strittig – und daher ausgeklammert – bleibt die nach wie vor zentrale Frage des genauen Geltungsbereichs. Der geschlossene Tarifvertrag gilt zwar nicht nur für das Zugpersonal, sondern erstmals auch für Beschäftigte in Werkstätten und Verwaltung, nicht aber im Bereich der Infrastruktur (Fahrdienstleitung, Station und Service, DB Energie).⁴ Eine Expansion über die genannten 71 Betriebe hinaus soll laut Bahn-Nachrichtenarchiv (2021) definitiv nicht erfolgen: „Es wird keine Tarifverträge der GDL für die Infrastruktur geben.“

Die GDL kündigt jedoch unmittelbar nach Abschluss des Tarifvertrags an, ihre Versuche der Ausdehnung ihrer Organisationsdomäne fortzusetzen. Sie beabsichtigt, bis zum Ende der Friedenspflicht in weiteren Betrieben die Mehrheit der Beschäftigten zu organisieren, um anschließend Tarifverträge schließen zu können. Organisationsintern stellt sich die Frage, ob die GDL – unter den Rahmenbedingungen des TEG – in diesen zusätzlichen Betrieben überhaupt streik- bzw. verhandlungsfähig werden kann: Ihre dort derzeit niedrigen Organisationsgrade lassen sich kaum wesentlich steigern; die geringe Organisationsmacht wirkt sich negativ auf die Mobilisierung sowie die Streik- und Durchsetzungsfähigkeit im „Häuserkampf“ aus. Außerdem wären erhebliche materielle Ressourcen bei unterschiedlichen Laufzeiten der Tarifverträge, vor allem in Form von Personal und Finanzen, erforderlich, deren Verfügbarkeit extern nicht beurteilt werden kann, deren interne Umverteilung aber auf jeden Fall schwierig wäre. Schließlich würde sich für Beschäftigte die Frage nach der Bereitschaft stellen, für einen Tarifvertrag zu streiken, der vermutlich keine Anwendung findet, da er nicht die Mehrheit repräsentiert.

Insgesamt bedeutet der geschlossene Tarifvertrag – ähnlich wie der ausgelaufene Grundsatz-Tarifvertrag 2015 – lediglich eine streikfreie Zeit, ohne den zugrundeliegenden Konflikt beizulegen. Neben den ökonomischen sind ausgeprägte macht- und organisationspolitische Eigeninteressen, wie Mitglieder- und Einflusszuwachs sowie dauerhafte

Statusaufwertung, insbesondere der Verbandsführung der GDL wesentliche Motive bei diesem erneuten Versuch der Ausdehnung ihrer Organisationsdomäne.

Dilemma des Tarifeinheitsgesetzes

Die Befürwortenden des TEG erwarteten in der kontroversen politischen Auseinandersetzung um seine Einführung einen Abbau der Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften sowie „Anreize für Kooperation und Abstimmung“. Das von den Gegner:innen des TEG schon damals befürchtete Gegenteil ist eingetreten: Die Konkurrenz nimmt zu. Nach einer Urabstimmung organisierte die GDL mehrere zeitlich befristete, eskalierende Streiks sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr (zu Bewertungen und Folgen von Streiks: Keller, 2017, 42 ff). Der Grundlagenkonflikt lässt sich nicht durch Anwendung der wenig praktikablen, unbestimmten Regelungen des TEG und gesetzlichen Zwang beilegen, sondern nur durch Verhandlungen der Tarifparteien. Das TEG ist als Verfahren zur Konfliktregulierung ungeeignet zur Verhinderung von Tarifkollisionen. Seine Anwendung bereitet neben grundsätzlich-substanziellen auch verschiedene prozedurale Probleme (im Einzelnen Keller, 2017, 73 ff).

Das TEG enthält keine eindeutigen Vorgaben zur Klärung der Mitgliedschaften, die zur Feststellung des Status der Mehrheitsgewerkschaft notwendig ist. Die vereinbarten, pragmatischen Verfahrensregeln bestehen in der Offenlegung der Mitgliederlisten gegenüber einem neutralen Treuhänder, der die Mehrheitsverhältnisse in den strittigen 71 Betrieben feststellen soll. Diesen Vorschlag eines notariellen Verfahrens akzeptiert die EVG, die GDL lehnt ihn zunächst ab, stimmt ihm schließlich zwar zu, sieht ihn aber als zeitlich befristeten Kompromiss. In naher Zukunft zu klären bleiben mehrere potenziell kontroverse Fragen: Wer bestellt das unabhängige Notariat? Gilt der Brutto- oder der Nettoorganisationsgrad als Maßstab? Zu welchem Zeitpunkt erfolgt die Zählung, vor allem bei unterschiedlichen Laufzeiten? Wird die Zählung vor jeder Tarifverhandlung wiederholt, da sich Mehrheitsverhältnisse infolge von (Ab-)Werbeversuchen zwischen und während einzelner Tarifrunden ändern können? Können Entscheidungen vor Arbeitsgerichten angefochten werden?

Die Transaktionskosten dieses institutionellen Arrangements (höhere Informations-, Koordinations- und Verhandlungs- bzw. höhere Kontroll-, Durchsetzungs- und Implementierungskosten) sind ex ante und ex post auf jeden Fall erheblich. Das TEG bleibt umstritten. Seine mehrfach geforderte Änderung oder Abschaffung (unter anderem vom Fahrgastverband Pro Bahn) könnte erfolgen. Ungewiss ist, ob die politischen Mehrheiten überhaupt zu erreichen wären. Mit Widerstand vor allem durch Lobbying der Befürwortenden des TEG, zu denen unter anderem BDA und DGB gehörten, wäre zu rechnen.

⁴ Der vereinbarte Zusatzversorgungs-Tarifvertrag gilt für alle bis Ende 2021 Beschäftigten, nicht bei späteren Einstellungen.

Lösungsvorschläge

Das übergeordnete Ziel sollte die Sicherung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit (Art. 9, Abs. 3 GG) sein. Dessen Voraussetzungen haben sich durch die zunächst faktische, dann auch rechtliche Ablösung der Tarifeinheit durch Tarifpluralität bzw. die Anerkennung der GDL als unabhängige Tarifpartei verändert. Erforderlich sind auf beiden Seiten weitreichende Kompromisse durch explizite Anerkennung dieser veränderten Rahmenbedingungen: Die notwendige Voraussetzung einer Konfliktlösung kann nicht die Anwendung des TEG, sondern der Abschluss eines neuen Grundsatztarifvertrags sein. Dieser kann, wie bis Ende 2020, eine Vereinbarung zwischen DB und GDL oder unter Einschluss der EVG (bilaterales versus trilaterales Abbedingen des TEG) sein. Dieser Vertrag kann langfristig gelten und gegebenenfalls erneuert werden. Die mehrjährigen Erfahrungen mit dem alten Vertrag zeigen, dass diese Option zur Sicherung von Tarifpluralität durchaus realistisch ist.

Unter diesen beiderseits zu akzeptierenden Rahmenbedingungen sind folgende Konzessionen notwendig:

- Die GDL erkennt den Status quo an und verzichtet – jeweils für die zu vereinbarenden Laufzeit eines Grundsatztarifvertrags – auf Versuche, ihre Organisationsdomäne auszudehnen und die EVG-Tarifverträge zu verdrängen. Die angestrebte Ausdehnung von der Berufs- zur Branchengewerkschaft intensiviert den bestehenden zwischenorganisatorischen Konflikt und erschwert seine Lösung. Eine Expansion gelang der GDL Mitte der 2010er Jahre, als sie nach den Lokführer:innen auch das übrige Fahrpersonal (einschließlich Rangierlokkführer:innen) erfolgreich für ihre Tarifverträge reklamierte. Allerdings verzichtete die GDL Anfang der 2010er Jahre auf die Organisation der ÖPNV-Beschäftigten.
- Die Lösung des Grundsatzkonflikts wird durch die Entscheidung der DB, das TEG anzuwenden, erschwert. Die DB akzeptiert die GDL als unabhängige Tarifpartei durch Anwendungsgarantien ihrer Kollektivverträge, sichert dadurch den „Betriebsfrieden“ und verhindert weitere Arbeitskämpfe. Andernfalls kämen auf die DB weiterhin höhere Transaktionskosten zu (bei den Verhandlungen sowie vor allem bei der späteren Umset-

zung von Kollektivverträgen) als bei Tarifeinheit, d. h. Verhandlungen mit nur einer Gewerkschaft.

Diese Konzessionen sind für beide Seiten schwierig. Sie betreffen nicht nur die GDL, sondern auch die DB in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeberin. Die Alternative ist die Eskalation bzw. Perpetuierung des Grundlagenkonflikts, woran keine Seite Interesse haben kann. Und jeder Tarifkonflikt endet mit einem Kompromiss.

Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass der Kern des Problems nicht in der Existenz mehrerer Gewerkschaften als Tarifparteien besteht, sondern in der Gestaltung ihrer Konflikt- und Kooperationsbeziehungen (Keller, 2017, 88 ff.). Solange sie die Grenzen ihrer Organisationsdomänen – und damit ihrer Tarifverträge – respektieren, bleibt die Konkurrenz bestehen, ist aber wegen der geordneten friedlichen Koexistenz (vergleichsweise) unproblematisch. Beispiele aus Dienstleistungsbranchen in Deutschland sind Cockpit und ver.di sowie VC und UFO im Luftverkehr oder Marburger Bund und ver.di im Gesundheitssektor. Möglich sind trotz andauernder Konkurrenz sogar formale Verhandlungsgemeinschaften, wie sie seit etlichen Jahren etwa im öffentlichen Dienst zwischen ver.di und dbb-tarifunion oder im Journalismus zwischen dem Deutschen Journalisten-Verband (DJV) und der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union (dju) bestehen. Diese Option flexibler Kooperation ermöglicht die partielle Kontrolle der bestehenden Unsicherheitszonen, setzt allerdings Selbstbindung und generalisiertes Vertrauen voraus. Sie ist daher bei der Bahn aufgrund der zunehmenden Konflikte zwischen EVG und GDL derzeit unrealistisch. Zumindest kurz- und mittelfristig müssen andere Lösungen gefunden werden.

Literatur

- Bahn-Nachrichtenarchiv (2021), Gordischer Knoten gelöst: DB und GDL einigen sich auf Tarifkompromiss, www.bahnaktuell.net/?p=165596.
- Däubler, W. und K. Bepler (2016), *Das neue Tarifeinheitsrecht. Hintergründe und Anwendungsprobleme*, Nomos.
- Keller, B. (2012), Der Zusammenschluss von Gewerkschaften im Eisenbahnsektor, *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 21(4), 247-262.
- Keller, B. (2017), *Berufs- und Sparten-Gewerkschaften. Neue Akteure und Perspektiven der Tarifpolitik*, Rainer Hampp Verlag.
- Schroeder, W., V. Kalass und S. Greef (2011), *Berufsgewerkschaften in der Offensive. Vom Wandel des deutschen Gewerkschaftsmodells*, VS Verlag.

Title: *After the Strike is Before the Strike. On the Current Development of Collective Bargaining Relationships at Deutsche Bahn*

Abstract: *At the beginning of the 2000s, some professional unions were formed that replaced the old system of collective bargaining unity. In 2010, the Federal Labour Court finally permitted the collective bargaining plurality in principle. With the Collective Bargaining Unity Act of 2015, the power of smaller professional unions was supposed to be narrowed down again. The rules in the Collective Bargaining Unity Act, however, are too vague to prevent union conflicts from occurring within a company. The Deutsche Bahn offers a good example.*

JEL Classification: J3, J4, L8

Renate Neubäumer

Ist das Pariser Abkommen der Durchbruch zu einem weltweiten Klimaabkommen?

Der weltweite Klimawandel lässt sich nicht durch die Anstrengungen einzelner Länder oder Ländergruppen aufhalten; dazu bedarf es internationaler Kooperationen und Abkommen. Daher wird in diesem Beitrag analysiert, wie sich der CO₂-Ausstoß der zehn größten Emittenten bisher entwickelt hat und wie er sich bis 2030 entwickeln wird, wenn die Teilnehmenden des Pariser Abkommens die von ihnen eingereichten „nationally determined contributions“ auch einhalten werden. Welche Anteile der CO₂-Budgets zur Einhaltung des 1,5-Grad- bzw. 2-Grad-Ziels werden dann bereits 2030 ausgeschöpft sein?

Das Pariser Abkommen wird häufig mit dem 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziel gleichgesetzt, das sich aus Art. 2 ergibt: „Dieses Übereinkommen zielt darauf ab, ... die weltweite Reaktion auf die Bedrohung durch Klimaänderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung ... zu verstärken, indem unter anderem (a) der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“ (BMU, 2016). Das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) hat aus diesen Klimazielen CO₂-Budgets abgeleitet. Sie geben an, wie viel CO₂ ab einem bestimmten Zeitpunkt noch in die Erdatmosphäre abgegeben werden kann – und sich dort kumuliert –, ohne dass das 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziel überschritten wird. Dabei handelt es sich um reine CO₂-Budgets (IPCC, 2018, 108), deren Werte von den Wahrscheinlichkeiten abhängen, mit der die verschiedenen Temperaturgrenzen nicht überschritten werden. Die neusten CO₂-Budgets des IPCC beziehen sich auf den 1.1.2018 (vgl. Tabelle 1).

Entsprechend liegt nahe, ein ausgewähltes CO₂-Budget – z. B. das bei 1,5 Grad oder 1,75 Grad und einer Wahrscheinlichkeit von 67 % – auf die Teilnehmerstaaten des Pariser Abkommens (und die anderen Länder der Erde) zu verteilen. Dem steht entgegen, dass das 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziel nicht völkerrechtlich verbindlich ist (Deutscher Bundestag, 2018; Rajamani und Werksman, 2018). Zwar ist das Abkommen ein Vertrag im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention, aber nicht alle seine Vorschriften erzeugen Pflichten für

die Vertragsparteien; sie haben unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade. Beim Temperaturziel des Art. 2 Abs. 1 lit. a) zeigt im einleitenden Teil die Formulierung „zielt darauf ab“, dass Art. 2 den übergeordneten Zweck des Abkommens beschreibt und keine rechtliche Verbindlichkeit begründen will. Zudem richtet sich das Temperaturziel nicht an einen bestimmten Adressaten, wie „each Party“ oder „all Parties“ (wie andere Vorschriften des Abkommens), und schließlich enthält Art. 2 noch weitere Ziele, die den übergeordneten Zweck des Abkommens umschreiben. Daher gelangt „die Literatur (überwiegend) zu dem Ergebnis ... , dass das Temperaturziel zwar eine zentrale Rolle im Pariser Abkommen spielt, selbst aber keine individuelle oder kollektive rechtliche Verpflichtung für die Vertragsparteien enthält“ (Deutscher Bundestag, 2018). Rajamani und Werksman (2018) schlussfolgern: „However, the Paris Agreement falls short of converting the temperature goal into a provision with specific legal force applicable to the actions of individual Parties.“

Zudem wurde beim Pariser Abkommen – anders als beim Kyoto-Protokoll – kein Top-Down-Ansatz gewählt, bei dem bereits im Vertrag die von den teilnehmenden Staaten zu erreichenden Ziele vereinbart werden. So hatten sich die Teilnehmer des Kyoto-Protokolls geeinigt, in der ersten Verpflichtungsperiode (2008 bis 2012) ihre länderspezifischen Treibhausgasemissionen um mindestens 6 % bis 8 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Stattdessen entschieden sich die Staaten beim Pariser Abkom-

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

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

Prof. Dr. Renate Neubäumer ist emeritierte Professorin für Volkswirtschaftslehre der Universität Koblenz-Landau.

Tabelle 1
CO₂-Budgets des IPCC

Ungefähre Erwärmung seit 1850 bis 1900	Verbleibende CO ₂ -Budgets am 1.1.2018 in Gt CO ₂ ¹	
	Wahrscheinlichkeiten, dass die vorgegebene Erwärmung nicht überschritten wird	
	50 %	66,7 %
≈ 1,5 °C	580	420
≈ 1,75 °C	1.040	800
≈ 2,0 °C	1.500	1.170

¹ Unter Ausschluss von Feedbacks des Erdsystems, wie z. B. CO₂-Emissionen durch auftauende Permafrostböden oder Methanemissionen aus Feuchtgebieten.

Quelle: IPCC (2018, 108, Ausschnitt aus Tabelle 2.2.).

men für einen Bottom-Up-Ansatz, bei dem jedes Land seinen Beitrag zum Klimaschutz, seine „nationally determined contribution“ (NDC), selbst festlegt. Das Ergebnis sind NDCs, die sich hinsichtlich Referenzzeitraum, Bezugsgröße und zugesagten Reduktionen stark unterschieden, und nicht zu Unrecht als „Sammelsurium ... nationaler Selbstverpflichtungen“ (Fronde, 2019) bezeichnet werden. Tabelle 2 vermittelt dazu einen ersten Eindruck.¹ Die Teilnehmerstaaten haben sich zudem verpflichtet, ihre NDCs alle fünf Jahre zu aktualisieren. Dabei gilt das „Progressionsprinzip“: Ein nachfolgendes Klimaschutzziel muss ambitionierter sein als das bisherige. Tabelle 2 gibt die bis Mai 2021 – mehr als fünf Jahre nach der UN-Klimakonferenz in Paris – aktualisierten NDCs der zehn größten Emittenten wieder und zeigt, dass bisher nur ein Teil der Länder ehrgeizigere quantitative Reduktionsziele eingereicht hat.

China als Vorbild für viele Entwicklungsländer

China dürfte aufgrund seines enormen Wirtschaftswachstums – zwischen 1990 und 2019 stieg sein reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 9,5 % p. a. und damit auf das 13-Fache – Vorbild für viele Entwicklungs- und Schwellenländer sein. In der Klassifikation der Weltbank ist das Land innerhalb weniger Dekaden zum „upper-middle-income country“ aufgestiegen: Sein Pro-Kopf-Einkommen erreichte 2019 gut 10.000 US-\$. Damit wurden Hunderte Millionen Menschen aus der Armut befreit, die jetzt ihre Grundbedürfnisse befriedigen können und Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung haben (World Bank in China, o.J.; Post, 2021). Gleichzeitig nahm allerdings die Ungleichheit stark zu und wurde zur „Achillesferse des chinesischen Systems“ (Milanovic, 2021). Beim Einkommen liegt der Gini-Koeffizient Chi-

1 Vgl. auf der Internetseite des Pariser UN-Büros die – oft sehr umfangreichen und zum Teil blumigen – NDCs verschiedener Länder, wie von Indien, Saudi-Arabien oder Indonesien: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/pages/All.aspx>.

nas mit 0,47 noch über dem der USA mit 0,41. Der Preis für das extrem hohe Wirtschaftswachstum ist die starke Belastung der Umwelt. In China selbst leidet die Bevölkerung – neben der hohen Schadstoffbelastung von Wasser und Böden (Tercek, 2016) – vor allem unter der starken Verunreinigung der Luft. Zwar hat die Regierung inzwischen eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität ergriffen und Fortschritte erzielt, aber dennoch beeinträchtigt die immer noch hohe Belastung mit Luftschadstoffen die Gesundheit und die Lebenserwartung der chinesischen Bevölkerung (Rohde und Muller, 2015; World Bank, 2020a; Yin et al., 2020).

Global gesehen hat China seinen Ausstoß von CO₂ seit 1990 fast auf das Fünffache erhöht und ist inzwischen für 30 % der weltweiten Emissionen verantwortlich (vgl. Tabelle 3) (Crippa et al., 2020).² Dies ist zum einen auf seine hohe Energieintensität zurückzuführen: Für die Erstellung seiner Wirtschaftsleistung benötigt China mit 6,3 Gigajoule je 1.000 US-\$ BIP fast doppelt so viel Primärenergie wie die EU und gut ein Drittel mehr als die USA. Zum anderen hat China einen sehr ungünstigen Energie-Mix, bei dem Kohle mit fast 60 % und Öl mit 20 % dominieren.³ Daran wird sich auch so schnell nichts ändern. Zwar baut China seine erneuerbaren Energien aus und deckt damit inzwischen fast 5 % seines Energieverbrauchs, aber es setzt für die Zukunft weiter auf Kohle: Alleine 2020 baute es drei Mal so viele neue Kohlekraftwerke wie alle anderen Länder der Welt zusammen (Shearer und Myllyvirta, 2021).⁴ Als Folge hat China mit 0,51 t CO₂ pro 1.000 US-\$ BIP die höchste CO₂-Intensität weltweit, etwa 3,5 Mal so hoch wie die der EU und doppelt so hoch wie die der USA, und auch beim CO₂-Ausstoß pro Kopf schneidet China nicht (mehr) so gut ab (vgl. Tabelle 3).

Insgesamt war Chinas Entwicklung hin zur zweitgrößten Wirtschaftsation imponierend. Dabei hat es allerdings seinen CO₂-Ausstoß kräftig ausgeweitet und plant das auch für die nächsten Jahre; den Gipfel seines Ausstoßes will es erst 2030 erreichen. Trotz diplomatischer Bemühungen hat China 2020 kein ambitionierteres Klimaschutzziel eingereicht und sich nicht auf eine CO₂-Menge festgelegt. Es hat sich nur verpflichtet, seine CO₂-Intensität zwischen 2005 und 2030 um 60 % bis 65 % zu reduzieren. Im gleichen Zeitraum wird allerdings sein reales BIP auf mehr als das Sechsfache steigen, wie sich aus seinem Wachstum von 8,8 % pro Jahr (zwischen 2005 und 2019) und dem Ziel, sein Pro-Kopf-Einkommen bis 2035 zu verdoppeln, ergibt.

2 In dieser neusten Version der EDGAR-Datenbank liegen nur bis 2019 Daten zum CO₂-Ausstoß vor. Zudem weichen die CO₂-Werte 2020 – coronabedingt – von der mittelfristigen Entwicklung ab.

3 Diese (und weitere) Angaben zum Energie-Mix und zur Energieintensität wurden auf Basis der BP-Datenbank berechnet (BP, 2020).

4 Zudem investiert China in hohem Ausmaß in den Bau von Kohlekraftwerken in anderen Ländern, speziell in Afrika und Ländern an der neuen Seidenstraße.

Tabelle 2

Klimaschutzziele der zehn größten Emittenten von CO₂ in den bis Mai 2021 eingereichten NDCs bzw. INDCs

Land/Ländergruppe ¹	Bezugsgröße	Zeitraum	Veränderung	2020 ambitionierter ²	Erläuterung zur Berechnung bzw. Schätzung des CO ₂ -Ausstoßes 2030
China (1.)	CO ₂ -Intensität	2005-2030	-60 % bis -65 % ³	nein	Die Schätzung erfordert Zahlen zum BIP-Wachstum ab 2019; Annahme 6,2 % p.a. ⁴
Indien (4.)	CO ₂ -Intensität	2005-2030	-33 % bis -55 % ³	nein	Die Schätzung erfordert Zahlen zum BIP-Wachstum ab 2019; Annahme: 6,65 % p.a. (wie 2005-2019)
Iran (7.)	Kein NDC				Schätzung durch Fortschreibung der jährlichen Veränderung des CO ₂ -Ausstoßes zwischen 2005 und 2019 (Trend) bis 2030
Indonesien (9.)	TGH-Ausstoß bei Klimapolitik relativ zum Ausstoß bei BAU ⁵	2010-2030	+2,1 % p.a. relativ zu +3,9 % p.a.	nein	Schätzung durch Anwendung der jährlichen Wachstumsrate bei klimapolitischen Maßnahmen (2,1 % p.a.) auf den CO ₂ -Ausstoß von 2019 bis 2030
Saudi-Arabien (10.)	TGH-Ausstoß bei Abzug von „mitigation co-benefits“	2015-2030	bis zu -130 Mt CO ₂ eq	nein	Schätzung durch Fortschreibung der jährlichen Veränderung des CO ₂ -Ausstoßes zwischen 2005 und 2019 (Trend) bis 2030 abzüglich 130 Mt CO ₂ „mitigation co-benefits“ (nur INDC)
Russland (5.)	THG-Ausstoß ⁶	1990-2030	-30 %	nein ⁷	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 1990
USA (2.)	THG-Ausstoß	2005-2030	-50 % bis -52 % ³	ja	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 2005
(Ehemalige) EU28					
EU27 (3a)	THG-Ausstoß	1990-2030	-55 %	ja	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 1990
UK (3b)	THG-Ausstoß	1990-2030	-68 %	ja	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 1990
Japan (6.)	THG-Ausstoß	2005-2030	-25,40 %	nein	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 2005
Südkorea (8.)	THG-Ausstoß	2017-2030	-24,40 %	ja	Berechnung auf Basis des CO ₂ -Ausstoßes 2017

INDC = Intended Nationally Determined Contributions. ¹ Klammer: der wie viel größte CO₂-Emittent das Land 2019 war. ² Vergleich des quantitativen Ziels im bis Mai 2021 aktualisierten NDC mit dem im bisherigen NDC. ³ Verwendung des Mittelwerts bei einem Bereich für die Veränderung. ⁴ China strebt(e) für 2020 6,5 % Wachstum an (13. Fünf-Jahres-Plan für 2015 bis 2020) und zwischen 2021 und 2035 eine Verdoppelung seines Pro-Kopf-Einkommens (längerfristige Planung). ⁵ „Business as usual“, d.h. die Entwicklung des Wachstums und der Emissionen ohne Klimaschutzpolitik. ⁶ Treibhausgasausstoß unter Berücksichtigung von „Land use, land-use change and forestry (LULUCF)“. ⁷ Russland reichte erstmals am 25.11.2020 einen NDC ein.

Quelle: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/pages/All.aspx>.

Entsprechend wird China 2030 knapp 15 Gt CO₂ emittieren und damit seinen Anteil am globalen CO₂-Ausstoß auf 36 % ausweiten (vgl. Tabelle 4).

Um das Ausmaß einzuschätzen, in dem China und die anderen Länder bis 2030 die CO₂-Budgets nutzen, die zur Einhaltung des 2-Grad- bzw. 1,5-Grad-Ziels bis 2100 nicht überschritten werden dürfen, wird für die zehn größten Emittenten sowie weitere sieben Länder⁵ der CO₂-Ausstoß, der sich 2030 aus ihren NDCs ergibt, ermittelt. Für die noch verbleibenden Länder und den internationalen Flug- und Schiffsverkehr wird ein jährliches Wachstum des CO₂-Ausstoßes wie im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2019 unterstellt. Dann werden die Emissionen für die einzelnen Jahre 2020 bis 2030 geschätzt, indem eine konstante Wachstumsrate pro Jahr unterstellt wird. Schließlich werden die CO₂-Emissionen der Jahre 2018 bis 2030 kumuliert. Diesen Schätzungen nach wird China zwischen 2018 und 2030 mit 170 Gt CO₂ ein Drittel des kumulierten globalen CO₂ emittieren. Damit wird es bis 2030 40 % des CO₂-Budgets für die Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels ver-

brauchen und 21 % des Budgets für das 1,75-Grad-Ziel (jeweils bei 66,7 % Wahrscheinlichkeit).

Indien: bald bevölkerungsreichster Staat der Erde

Die Bevölkerung Indiens hat sich seit 1960 verdreifacht. 2019 lebten in Indien 1,37 Mrd. Menschen und damit fast so viele wie in China, das es bald als bevölkerungsreichstes Land der Erde ablösen wird. In seinem NDC für das Pariser Abkommen weist Indien selbst auf seine „riesige“ Bevölkerung hin, die 17,5 % der Weltbevölkerung ausmache, aber auf einer Fläche von nur 2,4 % der Erdoberfläche lebe.⁶ Das erklärt zum Teil, warum das Land trotz des starken Wachstums seines realen BIP von durchschnittlich 6,2 % pro Jahr (seit 1990) nur ein Pro-Kopf-Einkommen von 2.100 US-\$ erreicht hat (vgl. Tabelle 3), damit noch immer zu den „lower-middle-income countries“ gehört und große Teile seiner Bevölkerung nicht aus der Armut befreien konnte. Dazu trägt auch die extreme Ungleichheit bei, die nicht nur bei der wirtschaftlichen Situation, sondern auch hinsichtlich Kaste, Klasse und Geschlecht besteht (Drèze und Sen, 2013). Dieses hohe

5 Die sieben nächstgrößten Emittenten sind Kanada, Südafrika, Mexiko, Brasilien, Australien, die Türkei und Vietnam mit einem Anteil von insgesamt 8,4 % 2019.

6 Vgl. den von Indien bei den Vereinten Nationen eingereichten NDC. 1960 war die Bevölkerung Indiens mit 450 Mio. nur rund 10 % größer als die der EU28 gewesen. 2019 war sie etwa 2,5 mal so groß.

Tabelle 3

Kennzahlen zum CO₂-Ausstoß und zum Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum der zehn größten Emittenten

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Land/Ländergruppe	CO ₂ -Ausstoß absolut	Anteil am weltweiten CO ₂ -Ausstoß	Veränderungen des CO ₂ -Ausstoßes		CO ₂ -Ausstoß je Einheit BIP ¹	CO ₂ -Ausstoß pro Kopf	BIP	BIP pro Kopf	Veränderungen des reales BIPs		Bevölkerung	Veränderungen der Bevölkerung	
	2019	2019	1990 bis 2005	1990 bis 2019	2019	2019	2019	2019	1990 bis 2019		2019	seit 1960	seit 1990
	in Mt	in %	in %		in t/BIP in 1.000 US-\$	in t/Kopf	in Mrd. US-\$	in US-\$/Kopf	in % p.a.		in Mio.	in %	
China	11.535	30,3	160,9	379,7	0,512	8,1	14.343	10.262	9,5	8,7	1.397,7	109,5	23,1
Indien	2.597	6,8	103,3	333,0	0,281	1,9	2.869	2.100	6,2	4,6	1.366,4	204,0	57,0
Iran ²	702	1,8	129,0	242,8	0,685	8,5	463	5.520	2,6	1,2	82,9	278,4	47,4
Indonesien	626	1,6	120,8	281,5	0,196	2,3	1.119	4.136	4,8	3,4	270,6	208,3	49,2
Saudi-Arabien	615	1,6	96,3	255,2	0,382	18,0	793	23.140	3,1	0,4	34,3	739,3	110,1
Russland	1.792	4,7	-27,6	-25,1	0,452	12,5	1.700	11.585	0,8	0,8	144,4	20,4	-2,6
USA	5.107	13,4	17,4	0,8	0,248	15,5	21.433	65.298	2,5	1,5	328,2	81,7	31,5
(Ehemalige) EU28	3.304	8,7	-3,6	-25,1	0,144	6,5	18.456	35.882	1,7	1,5	514,3	25,6	7,7
Japan	1.154	3,0	11,1	0,4	0,221	9,1	5.082	40.247	1,0	0,9	126,3	36,5	2,2
Südkorea	652	1,7	90,8	140,9	0,296	12,7	1.725	31.846	5,0	4,3	51,7	106,7	20,6
Welt	38.017	100,0	32,5	67,6	0,294	4,9	87.799	11.442	2,8	1,5	7.673,5	153,1	45,1

¹ Die CO₂-Intensität, d. h. der CO₂-Ausstoß je 1.000 US-\$ BIP, wurde mit dem realen BIP in Kaufkraftparitäten berechnet. ² BIP pro Kopf 2018.

Quellen: Crippa et al. (2020), EDGAR-Datenbank: Spalte 2 bis 7; World Bank (2021): Spalte 8 bis 14; eigene Berechnungen.

Wachstum geht zum einen mit Umweltbelastungen in Indien einher, vor allem durch hohe Luftverschmutzung, giftige Industrieabfälle und kontaminiertes Wasser (Chatterjee, 2019; Agarwal, 2014). Zum anderen hat das Land seinen CO₂-Ausstoß zwischen 1990 und 2019 (von niedrigem Niveau aus) um 2,3 Gt erhöht. Dennoch ist Indiens CO₂-Ausstoß pro Kopf mit 1,9 t noch sehr niedrig – im Vergleich zu 6,5 t in der EU und 15,5 t in den USA. Dies wird sich in Zukunft ändern, denn in seinem NCD hat sich das Land zwar verpflichtet, seine CO₂-Intensität zwischen 2005 und 2030 um 33 % bis 35 % zu senken. Zusammen mit einem Wirtschaftswachstum von jährlich 6,65 % wird das allerdings bis 2030 zu einem deutlichen Anstieg des CO₂-Ausstoßes auf 4 Gt oder fast 10 % der weltweiten Emissionen führen. Indiens Anteil am kumulierten globalen CO₂-Ausstoß wird mit 8,2 % um gut 2 Prozentpunkte über dem der EU liegen (vgl. Tabelle 4).

Weitere Staaten mit starkem Bevölkerungswachstum

Ähnlich stark wie in Indien ist die Bevölkerung in Indonesien gewachsen und noch stärker im Iran und in Saudi-Arabien, dessen Bevölkerung seit 1960 auf das 8,4-Fache zunahm (vgl. Tabelle 3). Entsprechend ist diesen drei Ländern (und Indien) gemeinsam, dass der relativ hohe Anstieg ihres realen BIP nur zu einer bescheidenen Zunahme ih-

res realen Pro-Kopf-Einkommens geführt hat und dass ihr CO₂-Ausstoß kräftig (auf das 3,4- bis 3,8-Fache) gestiegen ist. Dagegen unterscheiden sich die drei Länder deutlich hinsichtlich ihrer CO₂-Intensität und ihres Pro-Kopf-Ausstoßes von CO₂ (vgl. Tabelle 3). Der Hintergrund ist, dass Saudi-Arabien weltweit die zweitgrößten Erdöl- und hohe Erdgasreserven besitzt und auch der Iran über große Reserven an beiden fossilen Energieträgern verfügt (NS Energy Staff Writer, 2020; World Bank, 2020b). Dagegen hat Indonesien nur bescheidene Erdöl- und Gasvorkommen. Dies spiegelt sich im Energie-Mix wider: 2019 deckten Saudi-Arabien und der Iran fast 100 % ihres Primärenergieverbrauchs mit Öl und Gas, während Indonesien nur gut die Hälfte seiner Energie aus Öl und Gas gewann sowie fast 40 % aus Kohle und 4 % aus Erneuerbaren Energien.

Auch hinsichtlich der klimapolitischen Ziele bestehen große Unterschiede: Nur Indonesien hat einen NDC eingereicht und sich verpflichtet, seine Emissionen bis 2030 jährlich nur um 2,1 % p. a. zu erhöhen (gegenüber 3,9 % bei „business-as-usual“). Saudi-Arabien hat nur einen INDC mit angestrebten „mitigation co-benefits“ von bis zu 130 Mt CO₂ eq jährlich vorgelegt, und der Iran hat das Pariser Abkommen nicht ratifiziert. Aufgrund ihres hohen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums werden diese drei – ursprünglich

Tabelle 4

Entwicklung des CO₂-Ausstoßes und des kumulierten CO₂-Ausstoßes bis 2030 für ausgewählte Länder

Land/Ländergruppe	CO ₂ -Ausstoß				Veränderung 2005 bis 2030 in Mt	Kumulierter CO ₂ -Ausstoß ¹	
	absolut 2005 in Mt	absolut 2019 in Mt	absolut 2030 ³ in Mt	Anteil ² 2030 in %		absolut 2018 bis 2030 in Mt	Anteil ² in %
Die 10 größten Emittenten							
China	6.273	11.535	14.850	36,4	8.577	168.708	33,3
Indien	1.219	2.597	4.000	9,8	2.781	41.592	8,2
China + Indien	7.493	14.133	18.850	46,2	11.357	210.300	41,5
Iran	469	702	964	2,4	495	10.599	2,1
Indonesien	362	626	786	1,9	424	9.016	1,8
Saudi-Arabien	340	615	850	2,1	510	9.321	1,8
Erdölexportierende Staaten	1.171	1.942	2.599	6,4	1.429	28.936	5,7
USA	5.948	5.107	2.915	7,1	-3.034	52.264	10,3
(Ehemalige) EU28							
EU27	3.688	2.939	1.719	4,2	-1.968	30.420	6,0
UK	562	365	188	0,5	-373	3.586	0,7
Japan	1.277	1.154	953	2,3	-324	13.782	2,7
Südkorea	516	652	495	1,2	-21	7.517	1,5
Industrieländer	11.991	10.217	6.270	15,4	-5.721	107.568	21,2
Russland	1.734	1.792	1.676	4,1	-58	22.604	4,5
10 größte Emittenten	22.388	27.914	29.395	72,0	7.007	369.408	72,9
Rest der Welt							
Kanada und Australien	972	1.018	692	1,7	-280	11.158	2,2
Weitere Länder	5.699	7.557	8.981	22,0	3.282	106.020	20,9
Intern. Flug- & Schiffsverkehr	992	1.358	1.738	4,3	746	19.807	3,9
Zusammen	7.663	9.933	11.411	28,0	3.748	136.985	27,1
Welt	30.051	38.017	40.806	100,0	10.755	506.393	100,0

¹ Die Anteile des globalen kumulierten CO₂-Ausstoßes an den CO₂-Budgets für verschiedene Gradzahlen betragen bei einer Wahrscheinlichkeit von 66,7 %: Für 1,5 Grad: 121 % (d. h. das CO₂-Budget ist bereits 2028 aufgebraucht); für 1,75 Grad: 63 % und für 2 Grad: 43 %. ² Anteil am weltweiten CO₂-Ausstoß. ³ Eigene Schätzung.

Quelle: Crippa et al. (2020), EDGAR-Datenbank und eigene Schätzungen.

kleineren Emittenten – 2030 einen Anteil von 6,4 % am weltweiten CO₂-Ausstoß haben und damit die (ehemalige) EU28 deutlich überholen und die USA fast erreichen.

Klimaschutz durch den Fall des Eisernen Vorhangs

In Russland wirkte der Fall des Eisernen Vorhangs wie ein Klimaschutzprogramm: Zwischen 1990 und 1995 sank sein CO₂-Ausstoß um 27 % – allerdings fiel gleichzeitig sein reales BIP um fast 40 %. Auslöser dafür waren verschiedene Reformen (wie Liberalisierung der Preise, Recht auf Privateigentum an Produktionsmitteln), die Transformationsprozesse zu einer mehr auf Märkten basierenden Volkswirtschaft auslösten, sowie die Auflösung des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Die Folge war ein starker Strukturwandel, bei dem Kapazitäten in der überdimensionierten und ineffizienten Schwerindustrie sowie in der Leichtindus-

trie abgebaut wurden und der Öl- und der Dienstleistungssektor an Bedeutung gewannen (OECD, 1995; Shleifer und Tresiman, 2005). Hinzu kam, dass nach 1990 neuere energieeffizientere Technologien zur Verfügung standen und der Ölpreis sich dem deutlich höheren Weltmarktpreis näherte, sodass Öl zum Teil durch Gas substituiert wurde. Dennoch war 1995 Russlands CO₂-Intensität mit 0,88 t je 1.000 US-\$ BIP noch immer 3,5 Mal so hoch wie in der EU15 und auch weit höher als in anderen Industriestaaten. Auch Russlands CO₂-Ausstoß pro Kopf war relativ hoch, trotz der schlechten Versorgung seiner Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen. 1995 erreichte das russische Pro-Kopf-Einkommen nur 11 % des Einkommens in der EU15. Von diesem niedrigen Niveau aus erhöhte Russland sein reales BIP bis 2019 um durchschnittlich 3 % pro Jahr. Es holte damit gegenüber den Industrieländern auf, wuchs aber langsamer als die anderen BRIC-Staaten (OECD, 2014; OECD, verschiedene

Jahre). Sein CO₂-Ausstoß stieg dabei nur wenig, was aber kaum etwas an seiner schlechten Energieeffizienz änderte: Seine CO₂-Intensität war 2019 mit 0,45 t je 1.000 US-\$ seines BIP hoch (und lag kaum unter der Chinas) und sein CO₂-Ausstoß pro Kopf betrug 12,5 t (vgl. Tabelle 3). Im September 2019 trat Russland dem Pariser Abkommen bei. Sein NDC klingt vielversprechend: Das Land verpflichtet sich, seinen CO₂-Ausstoß zwischen 1990 und 2030 um 30 % zu senken. Da sein Ausstoß jedoch bereits zwischen 1990 und 1995 um 27 % abgenommen hatte, bedeutet das nur einen weiteren Rückgang um 3 Prozentpunkte bis 2030. Entsprechend wird Russlands Anteil am weltweiten CO₂-Ausstoß 2030 etwa dem der EU27 entsprechen (vgl. Tabelle 4).

CO₂-Einsparungen in den Industrieländern

Die USA haben weltweit den höchsten Lebensstandard mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 65.000 US-\$ und den zweithöchsten CO₂-Ausstoß pro Kopf mit 15,5 t (vgl. Tabelle 3). Dahinter stand und steht eine sehr heterogene Klimaschutzpolitik, je nachdem ob der amerikanische Präsident den Republikanern oder den Demokraten angehört(e) und welche Partei die Mehrheit im Kongress und im Senat hat(te) (Hummel, 2021; McGrory Klyza, 2020; Bergquist und Warshaw, 2020). Diese spiegelt sich in der Beteiligung an internationalen Klimaschutzabkommen wider: Bill Clinton unterschrieb das Kyoto-Protokoll, und George W. Bush ratifizierte es nicht. Barack Obama trat dem Pariser Abkommen bei, Donald Trump trat wieder aus, und schließlich nahm Joe Biden erneut daran teil. Während viele demokratische Abgeordnete sich für Maßnahmen zur Minderung des CO₂-Ausstoßes engagieren, leugnen viele republikanische Abgeordnete, dass es den Klimawandel gibt bzw. dass er auf menschliches Handeln zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass neben der Regierung in Washington die Bundesstaaten und Regionen großen Einfluss auf den CO₂-Ausstoß haben und eine stark divergierende Klimapolitik betreiben. Dabei spielen reiche Kohle-, Öl- und Gasvorkommen und die damit verbundenen Arbeitsplätze in einigen Staaten eine wichtige Rolle. Nach ihrer Rückkehr in das Pariser Abkommen haben die USA einen deutlich ambitionierteren NDC als zuvor eingereicht: Sie verpflichten sich, bis 2030 ihre Treibhausgasemissionen gegenüber dem (allerdings hohen) Niveau von 2005 um 50 % bis 52 % zu reduzieren. Bei Einhaltung dieses Ziels würde ihr Anteil am globalen CO₂-Ausstoß bis 2030 auf etwa 7 % sinken und ihr Anteil an den kumulierten globalen Emissionen gut 10 % ausmachen (vgl. Tabelle 4).

Ähnlich heterogen ist die Klimaschutzpolitik in der EU, einer Gemeinschaft von Staaten, die sich speziell hinsichtlich Geschichte, Größe, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Kohlevorkommen, Akzeptanz von Kernenergie und Einstellungen zum Umwelt- und Klimaschutz unterscheiden. Dies galt bereits für die EU15 und wurde durch den Beitritt 13

weiterer Staaten ab 2004 noch verstärkt: So erreichte trotz Fortschritten in den Konvergenzprozessen das Pro-Kopf-Einkommen der 13 Beitrittsstaaten 2019 nur knapp die Hälfte des EU28-Durchschnitts. Starke Umweltbewegungen haben vor allem die nördlichen EU-Staaten, Deutschland und Großbritannien, und in einigen wenigen EU-Ländern wird jede Form von Kernenergie abgelehnt. Auch hinsichtlich der Kohlevorkommen gibt es große Unterschiede in der EU. Dennoch hatte die EU bereits für Kyoto I und II sowie für das Pariser Abkommen je nur ein gemeinsames Reduktionsziel gesetzt. Dahinter verbergen sich stark divergierende Klimaschutzbeiträge der Mitgliedstaaten, die vor allem von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängen, aber auch den nationalen Einstellungen zum Klimaschutz Rechnung tragen. Diese unterschiedliche Lastenverteilung führte z. B. bei Kyoto I dazu, dass die EU15 sich zu 8 % niedrigeren Emissionen verpflichtete, aber Irland und den Ländern im Süden um 13 % bis 27 % höhere Emissionen zugestand und mit Dänemark und Deutschland (jeweils -21 %) sowie Österreich und Großbritannien (jeweils -13 %) weit niedrigere Emissionen vereinbarte (Neubäumer, 2019).

Um für das Pariser Abkommen eine Reduktion ihres Treibhausgasausstoßes von 40 % zu erreichen, legte die EU länderspezifische Minderungsquoten für die nicht dem EU-weiten Zertifikatehandel unterliegenden Sektoren zwischen 0 % (Bulgarien) und 40 % (Schweden und Luxemburg) fest.⁷ Dies bedeutete z. B. für Deutschland, dass es seine gesamten Emissionen – im Vergleich zu 40 % der EU – um etwa 52 % senken muss. Zudem erhalten vor allem die wirtschaftlich schwächeren Länder finanzielle Mittel für Klimaschutzmaßnahmen. Diese ehrgeizigen Klimaschutzziele der EU haben dazu geführt, dass sie bereits 2019 mit 0,14 t CO₂ pro 1.000 US-\$ BIP die niedrigste CO₂-Intensität und mit 6,5 t einen relativ niedrigen CO₂-Ausstoß pro Kopf erreicht hat (vgl. Tabelle 3). Schließlich ist es der EU27 zwischenzeitlich gelungen, sich auf ein weit ambitionierteres Reduktionsziel von 55 % für 2030 (gegenüber 1990) zu einigen. Erreicht sie dieses Ziel, so würde sie 2030 nur noch einen Anteil von 4,2 % am globalen CO₂-Ausstoß haben, und ihr Anteil an den kumulierten globalen Emissionen würde 6 % betragen.

Japan und Südkorea tragen ebenfalls zu niedrigen Emissionen der Industrieländer 2030 bei. Die beiden asiatischen Staaten unterscheiden sich jedoch erheblich bei ihrer Wirtschaftskraft, ihrer wirtschaftlichen Dynamik, der Entwicklung ihres CO₂-Ausstoßes sowie ihren Klimaschutzzielen für 2030 (vgl. Tabelle 3 und 4).

⁷ Die Minderungsquoten betragen für die dem EU-weiten Zertifikatehandel angehörenden Sektoren 43 % und für die nicht dem Zertifikatehandel angehörenden Sektoren 30 % (für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten).

Strategiewechsel der Industrieländer erforderlich

Zieht man Bilanz, so ist das Ergebnis ernüchternd: Selbst wenn alle Teilnehmerländer am Pariser Abkommen ihre Klimaschutzziele einhalten, werden die globalen Emissionen 2030 mit 40,8 Gt noch 2,8 Gt höher liegen als 2019 und vor allem 10,8 Gt und damit mehr als ein Drittel höher als 2005, dem (häufigsten) Basisjahr für die NDCs des Pariser Abkommens. Noch ernüchternder ist der Blick auf die CO₂-Budgets: Das Budget für das 1,5-Grad-Ziel wird bereits 2028 aufgebraucht sein, und vom Budget für das 1,75-Grad bzw. das 2-Grad-Ziel werden bis 2030 noch gut ein Drittel bzw. weniger als 60 % übrigbleiben (jeweils bei einer Wahrscheinlichkeit von 0,67 %) (vgl. Tabelle 4). Somit ist mit dem Pariser Abkommen – aus globaler Sicht – kein Durchbruch beim weltweiten Klimaschutz gelungen.

Hinter dieser Gesamtbilanz stehen allerdings ganz unterschiedliche Entwicklungen für die einzelnen Regionen und Länder der Erde, die vor dem Hintergrund des Prinzips der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ von entwickelten und nicht entwickelten Ländern für den Schutz des Klimasystems zu sehen sind.⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entwickelten Länder durch ihre hohen Emissionen klimaschädlicher Gase in der Vergangenheit für die hohe CO₂-Konzentration in der Atmosphäre verantwortlich waren, und dass die Entwicklungsländer aufgrund ihrer niedrigen Pro-Kopf-Einkommen Wachstum benötigen, das ihre Emissionen erhöhen wird.⁹

Entsprechend ist es nur folgerichtig und fair, dass die Industrieländer sich im Pariser Abkommen verpflichtet haben, ihre Emissionen zwischen 2005 und 2030 um 6 Gt zu mindern und damit nahezu zu halbieren (vgl. Tabelle 4). So lässt sich allerdings die Erderwärmung nicht aufhalten und nur relativ wenig verlangsamen. Denn aufgrund des Aufstiegs Chinas zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht und des hohen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums in Indien werden beide Länder bis 2030 11,4 Gt CO₂ mehr emittieren und damit ihren Anteil am weltweiten CO₂-Ausstoß auf 46 % erhöhen; auf dem Weg dorthin werden sie 42 % der kumulierten CO₂-Emissionen verursachen. Hinzu kommt ein höherer Ausstoß der erdölexportierenden Staaten (+1,4 Gt) sowie weiterer Länder der Welt (+3,3 Gt), zu denen Volkswirtschaften mit hohem Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum gehören, wie die Türkei, Brasilien und Südafrika. Insgesamt können die Industrieländer durch ihre Einsparungen von 6 Gt nur etwa 36 % des Anstiegs der weltweiten Emissionen kompensieren. Zudem haben die Industrieländer 2030 nur

noch einen Anteil von 17 % am globalen Ausstoß, sodass ihnen nur wenig Spielraum bleibt, um in der weiteren Zukunft durch weniger eigene Emissionen die Zunahme der CO₂-Konzentration in der Erdatmosphäre zu begrenzen. So wird z. B. die EU27 mit ihrer Entscheidung, bis zur Mitte des Jahrhunderts klimaneutral zu werden, die globalen Emissionen 2050 nur um zusätzlich etwa 0,5 Gt reduzieren.

Vor diesem Hintergrund ist ein Strategiewechsel der Industrieländer erforderlich, um dem Klimawandel wirksam entgegenzuwirken.

- Sie müssen sich zum einen von der Illusion lösen, dass sie alleine durch Minderung ihrer eigenen CO₂-Emissionen die weitere Erderwärmung begrenzen können. Stattdessen müssen sie auf die Kooperation mit Schwellen- und Entwicklungsländern setzen und sie mit konkreten Maßnahmen zur Senkung des CO₂-Ausstoßes unterstützen. In diesen Ländern sind die CO₂-Vermeidungskosten in der Regel deutlich niedriger als in den Industrieländern, vor allem weil sie oft eine hohe Energieintensität haben, Kohle zum Teil ihre vorherrschende Energiequelle ist und sie über nur wenige erneuerbare Energien verfügen.
- Dabei gilt es auch, die Notwendigkeit, das weltweite Bevölkerungswachstum zu begrenzen, stärker in den Blickpunkt zu rücken: Die Weltbevölkerung ist seit 1960 von etwa 3 Mrd. auf derzeit 7,7 Mrd. gestiegen, und die Vereinten Nationen prognostizieren, dass sie bis 2050 fast 10 Mrd. erreichen wird (United Nations, 2019). Dieses (zu) hohe Bevölkerungswachstum erschwert nicht nur die Bekämpfung von Hunger und Armut in den betroffenen Ländern, sondern führt auch zu vielfältigen Schädigungen ihrer Umwelt und auch zum weiteren Anstieg des weltweiten CO₂-Ausstoßes.
- Zum anderen müssen die Industrieländer (gemeinsam mit den Schwellen- und Entwicklungsländern) mehr Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel ergreifen, z. B. zur Stärkung des Hochwasserschutzes, zur Vermeidung von Waldbränden, zur effizienteren Nutzung der Wasserressourcen, zur Entwicklung dürreresistenter Baumarten und Anbaukulturen sowie zur Anpassung der Gebäude an höhere Temperaturen. Denn die Erderwärmung wird weitergehen, auch wenn der globale CO₂-Ausstoß ab 2030 konstant gehalten werden könnte. Selbst wenn alle Emissionen auf null reduziert würden, käme es „nach einer kurzen Erwärmungsphase zu einer annähernden Stabilisierung des Klimas über viele Jahrhunderte“, dem sogenannten „unabwendbaren Klimawandel aufgrund bisheriger Emissionen“ oder dem „zero future emission commitment“ (IPCC, 2017, 59; MacDougall et al., 2020).

Insgesamt war das Pariser Abkommen ein Schritt in die richtige Richtung, aber kein Durchbruch zu einem welt-

⁸ Vgl. Artikel 2, Absatz 2 des Pariser Abkommens, der an die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) anknüpft.

⁹ Bis zu den 1970er Jahren waren die Industrieländer fast ausschließlich für die Kumulation anthropogener CO₂-Emissionen in der Erdatmosphäre verantwortlich (Ritchie, 2019; Metz, 2005).

weiten Klimaabkommen. Dazu wurden die Schwellen- und Entwicklungsländer zu wenig einbezogen, und es wurde zu wenig auf die gemeinsamen Verantwortlichkeiten von entwickelten und nicht entwickelten Ländern abgestellt.

Literatur

- Agarwal, R. (2014), Dossier Indien. Indiens umweltpolitische Herausforderungen. Ist das Wirtschaftswachstum des Landes nachhaltig?, *Bundeszentrale für politische Bildung*, 6. Juni, <https://www.bpb.de/internationales/asien/indien/189166/indiens-umweltpolitische-herausforderungen> (12. August 2021).
- Bergquist, P. und C. Warsaw (2020), Elections and parties in environmental politics, in D. M. Konisky (Hrsg.), *Handbook of U.S. environmental policy*, Edward Elgar Publishing, 126-141.
- BMU (2016), Übereinkommen von Paris, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf (12. August 2021).
- BP (2020), BP statistical review of World energy, <http://www.bp.com/statisticalreview> (12. August 2021).
- Chatterjee, P. (2019), Indian air pollution: loaded dice, *The Lancet – Planetary Health*, 3(12), E500-E501 (12. August 2021).
- Crippa, M. et al. (2020), Fossil CO₂ emissions of all world countries – 2020 Report, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/fossil-co2-emissions-all-world-countries-2020-report> (12. August 2021).
- Deutscher Bundestag (2018), Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, WD 8 – 3000 – 009/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/543798/743f401f49bea64a7af491c6d9a0b210/wd-8-009-18-pdf-data.pdf> (5. November 2019).
- Drèze, J. und A. Sen (2013), *An uncertain glory: India and its contradictions*, Princeton University Press, 154.
- Frondel, M. (2019), Globales Preisabkommen für Treibhausgase: ein Weg zu effektivem Klimaschutz?, *Wirtschaftsdienst*, 99(3), 167-171, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/3/beitrag/instrumente-der-klimapolitik-effiziente-steuerung-oder-verfehlte-staatseingriffe.html> (12. August 2021).
- Hummel, T. (2021), Beim Thema Klimawandel gibt es sechs Amerikas. Interview mit A. Leiserowitz am 22. April, *Süddeutsche Zeitung*.
- IPCC (2017), Klimaänderung 2013: Naturwissenschaftliche Grundlagen. Häufig gestellte Fragen und Antworten, https://www.deutsches-klima-konsortium.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Info-Materialien/IPCC-FAQ-AR5-deutsch.pdf (12. August 2021)
- IPCC (2018), *Global warming of 1.5°C*, An IPCC Special Report.
- MacDougall, A. H. et al. (2020), Is there warming in the pipeline? A multi-model analysis of the Zero Emissions Commitment from CO₂, *Biogeosciences*, 17, 2987-3016.
- McGrory Klyza, C. (2020), Power, partisanship, and contingency: The president and U.S. environmental policy, in D. M. Konisky (Hrsg.), *Handbook of U.S. environmental policy*, Edward Elgar Publishing, 11-24.
- Metz, B. et al. (2005), IPCC special report on carbon dioxide capture and storage, <https://www.osti.gov/biblio/20740954> (12. November 2019).
- Milanovic, B. (2021), China's inequality will lead it to a stark choice. A new oligarchy can be restrained only by the government that made it, *Foreign Affairs*, 11. Februar.
- Neubäumer, R. (2019), Der Klimawandel wird weitergehen – eine unbequeme Wahrheit, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), 798-807, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/11/beitrag/der-klimawandel-wird-weitergehen-eine-unbequeme-wahrheit.html> (12. August 2021).
- NS Energy Staff Writer (2020), Top ten countries with the world's largest oil reserves in 2019, <https://www.nsenerybusiness.com/features/newstop-ten-countries-with-worlds-largest-oil-reserves-5793487/#> (12. August 2021).
- OECD (1995), *OECD Economic Surveys: The Russian Federation 1995*, OECD Publishing.
- OECD (2014), *OECD Economic Surveys: Russian Federation 2013*, OECD Publishing.
- OECD (verschiedene Jahre), *Economic Outlook*, OECD Publishing.
- o.V. (2016), Studie zur Wasserverschmutzung: So verseucht sind Chinas Flüsse und Seen. In: *Der Spiegel*, 18.04.2016, <https://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/china-wasser-in-einem-drittel-der-fluesse-und-seen-verseucht-a-1087799.html> (21. September 2021).
- Post, U. (2021), China hat die Armut ausgerottet. Wirklich?, *Welternährung – das Fachjournal der Welthungerhilfe*, 04/2021, <https://www.welthungerhilfe.de/welternahrung/rubriken/entwicklungspolitik-agenda-2030/china-erklart-das-ende-der-armut/> (12. August 2021).
- Rajamani, L. und J. Werksman (2018), The legal character and operational relevance of the Paris Agreement's temperature goal, *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 376(20160458).
- Ritchie, H. (2019), Who has contributed most to global CO₂ emissions? Our World in Data based on Global Carbon Project; BP; Maddison; UNWPP, 01. Oktober, <https://ourworldindata.org/contributed-most-global-co2> (12. August 2021)
- Rohde, R. A. und R. A. Muller (2015), Air Pollution in China: Mapping of concentrations and sources, *PLoS ONE*, 10(2015), 8: e0135749, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0135749> (12. August 2021).
- Shearer, C. und L. Myllyvirta (2021), China dominates 2020 coal plant development. Aggressive pursuit of coal puts 2060 carbon-neutral goal at risk, Briefing 2/2021, <https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2021/02/China-Dominates-2020-Coal-Development.pdf> (12. August 2021).
- Shleifer, A. und D. Tresiman (2005), A normal country: Russia after communism, *Journal of Economic Perspectives*, 19(1), 151-174.
- United Nations (2019), World population prospects – Highlights, https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf (12. August 2021).
- World Bank (2020a), China: Fighting air pollution and climate change through clean energy financing, *Results Briefs*, 21. Juni, <https://www.worldbank.org/en/results/2020/06/21/china-fighting-air-pollution-and-climate-change-through-clean-energy-financing> (12. August 2021).
- World Bank (2020b), Iran economic monitor – Mitigation and adaptation to sanctions and the pandemic, Spring (Sixth Edition), <https://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/iran-economic-monitor-mitigation-and-adaptation-to-sanctions-and-the-pandemic-spring-2020> (12. August 2021).
- World Bank (2021), World Development Indicators 2020 (9. Februar 2021).
- World Bank in China (o. J.), Overview, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview> (20. April 2021).
- Yin, P. et al. (2020), The effect of air pollution on deaths, disease burden, and life expectancy across China and its provinces, 1990–2017: An analysis for the Global Burden of Disease Study 2017, *The Lancet – Planetary Health*, 4(9), E386-E398, [https://www.thelancet.com/article/S2542-5196\(20\)30161-3/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S2542-5196(20)30161-3/fulltext) (12. August 2021).

Title: *Is the Paris Agreement the Breakthrough to an International Climate Agreement?*

Abstract: The article analyses how the CO₂ emissions of the world's ten largest polluters have evolved in the past and will evolve by 2030 if the member countries of the Paris Agreement comply with the NDCs. By 2030, the CO₂-budgets for reaching the 1.5- or 2-degree target will be exhausted to a significant extent. Industrialized countries cannot stop climate change by reducing their own emissions alone. Therefore, they should change their strategy and cooperate more closely with developing and emerging countries and support them in reducing their CO₂ emissions. Additionally, they should take more measures to adapt to climate change.

JEL Classification: H23, Q48, Q54

Petra Ritzer-Angerer

Sharing Economy trifft ÖPNV – das neue Personenbeförderungsgesetz

Am 1.8.2021 ist das neue Personenbeförderungsgesetz in Kraft getreten. Es definiert neue Formen der Mobilität. Die Reform enthält zwei Neuerungen: Erstens wird ein neuer Gelegenheitsverkehr, der gebündelte Bedarfsverkehr, zugelassen und damit die Rechtsgrundlage für derartige Mobilitätsdienste geschaffen. Zweitens ermöglicht das neue Gesetz einen bedarfsgesteuerten Linienverkehr als Ergänzung zum regulären öffentlichen Personennahverkehr. Kritik an dem neuen Gesetz wurde mit unterschiedlicher Begründung geübt. Es wird sich erst herausstellen, welche Wirkungen das Gesetz entfalten und welchen zukünftigen Reformbedarf es auslösen wird.

Die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ist nicht nur für die Regulierung neuer Verkehrsarten wichtig. Es geht um die Schaffung eines modernen Personenbeförderungsrechts, um den Anforderungen an den Verkehr von morgen in der Stadt und auf dem Land gerecht zu werden. Dazu müssen die Verkehrswende, der Klimawandel und die Digitalisierung sowie die sich wandelnden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen Berücksichtigung finden.

Bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist das Ziel der Modernisierung des Personenbeförderungsrechts verankert: „Wir werden das Personenbeförderungsgesetz mit Blick auf neue digitale Mobilitätsangebote modernisieren.“ Es solle der „Rechtsrahmen für neue Mobilitätsangebote wie Fahrgemeinschaften (Ride Pooling) mit Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommunen“ geöffnet werden. Weiter heißt es: „Neue plattformbasierte digitale Mobilitätsangebote brauchen eine rechtssichere Grundlage für ihre Zulassung. Dabei achten wir darauf, dass ein fairer Ausgleich (Level Playing Field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen gewahrt bleibt“ (Koalitionsvertrag, 2018). Auf die Grundidee der Koalition lässt diese Passage schließen: „Neue Mobilitätsangebote sowie moderne Bedienformen und der ÖPNV müssen sich bestmöglich ergänzen.“ Dennoch soll an dem „Vorrang von eigenwirtschaftlichen Verkehren im Personennahverkehr“ festgehalten werden und auch „soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten“ sowie die

„qualitativen und ökologischen Standards“ im Nahverkehr beibehalten werden.

Das Ziel, die rechtliche Zulassung plattformbasierter digitaler Mobilitätsangebote nachzuholen, stellt eine überfällige, nachträgliche Legitimation längst etablierter Mobilitätsdienste dar. Diese haben bisher häufig im Rahmen einer Mietwagenlizenz¹ agiert und befanden sich damit rechtlich in einem Graubereich, denn in § 49 Abs. 4 PBefG heißt es: „Verkehr mit Mietwagen ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im Ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 sind.“ Sammelfahrten mehrerer Mieter:innen mit unterschiedlichen Zielen sind zwar nicht explizit untersagt, aber da der Wortlaut des Gesetzes im zweiten Halbsatz nur den Mieter im Singular enthält, ist eine Erweiterung auf mehrere Mietende zumindest explizit nicht vorgesehen (sogenanntes Gebot, den Wagen als Ganzes zu vermieten, vgl. Wissenschaftliche Dienste, 2021). Da dies nicht klar ist, spricht man von einem Graubereich. Die lapidar klingende Schaffung von Rahmenbedingungen für moderne

1 Ein Mietwagen gemäß PBefG ist ein Fahrzeug, das mit Fahrer:in gemietet wird. Autovermietungen bieten hingegen Mietfahrzeuge zum Selbstfahren an.

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

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

Dr. Petra Ritzer-Angerer ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien in München.

Mobilitätsbedürfnisse verbunden mit dem Anspruch von Fairness bei der Realisierung dieses Ziels stellt gleichwohl eine sehr anspruchsvolle Aufgabe dar.

Neue digitale Mobilitätsdienste

Erst im Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag, 2021c) wird das grundsätzliche Problem näher analysiert, dass die „alternativen Bedienformen“, die auf den Verkehrsmarkt drängen, den klassischen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland vor große Herausforderungen stellen. Der Einsatz neuer Technologien insbesondere Vermittlungsdienste über App- bzw. Smartphone-Steuerung hat neue Geschäftsmodelle entstehen lassen, die eine bedarfsgerechte Vermittlung von Fahrdienstleistungen ermöglichen. Diese kann durch intelligente Bündelung mehrerer Personen mit unterschiedlichen Zielen unabhängig von Linienvorgaben angeboten werden und damit in der Regel auch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge erzielen, was der Erreichung von Klimazielen dient. Verglichen mit dem bisherigen Angebot des ÖPNV liegt hier Überlegenheit in Technologie, Ökologie und Service vor (vgl. dazu auch Deutscher Bundestag, 2021a).

Digitale Mobilitätsdienste sind zum einen Ridepooling-Angebote, also Angebotsmodelle, bei denen Fahrtwünsche verschiedener Fahrgäste in Echtzeit gebündelt werden. Die bekanntesten Anbieter sind CleverShuttle, Moia (VW), Ioki (DB), ViaVan (Mercedes Benz Vans und Via) und in München z. B. IsarTiger, ein MVG-Ridepooling-Service on Demand. Beim Ridehailing zum anderen liegt der Schwerpunkt auf der Vermittlung von einzelnen Fahraufträgen ähnlich wie bei einem Taxi bzw. dem Wink- und Warteverkehr. Die bekanntesten Anbieter hier sind Uber (UberPop), Lyft (Kooperation mit GM), BlaBlaCar², Blacklane in Berlin sowie DiDi in Asien.

Digitale Mobilitätsanbieter sind Teil der sogenannte Sharing Economy³, die für immer mehr Menschen eine willkommene Alternative zum herkömmlichen Angebot bietet (vgl. Tabelle 1). Das Teilen von Konsumgegenständen oder Dienstleistungen über Plattformen im Internet ist zum stabilen Trend geworden. In den vergangenen zehn

2 BlaBlaCar ist als Vermittlungsplattform privater Mitfahrgelegenheiten bekannt. Gewerbliche Anbieter sind dort aber auch aktiv. Nach § 1 PBefG unterliegen alle entgeltlichen Beförderungen diesem Gesetz. „Entgeltlich“ ist eine Fahrt auch dann schon, wenn nur anteilig Benzinkosten übernommen werden. Eine private Mitfahrgelegenheit muss also formal unentgeltlich sein (man kann sich allerdings anderweitig revanchieren etwa durch ein Geschenk oder eine Essenseinladung) oder man wechselt sich ab, einmal nimmt der eine den anderen mit, dann vice versa, usw.

3 Zum Ridesharing als ein Geschäftsmodell der Sharing Economy, vgl. Arshavskiy (2018). Synonym zu dem Begriff „Sharing Economy“ wird auch „Collaborative Consumption“ verwendet (vgl. Botsman und Rogers, 2010; Sundararajan, 2016).

Jahren stellte dieser Trend einen der wichtigsten globalen Gesellschafts- und Wirtschaftstrends dar.

In der Regel folgt auf eine Deregulierung eine Marktdynamik mit dem Entstehen neuer Geschäftsmodelle, deren Skalierung digitale Plattformen ermöglichen, d.h. erst durch digitale Plattformen lässt sich der Umsatz steigern, ohne kontinuierlich in Produktion und Infrastruktur investieren und Fixkosten erhöhen zu müssen. Die Deregulierung fungiert als *enabler* für diese Märkte. Bei den Mobilitätsdiensten passiert die Deregulierung erst jetzt mit der Novellierung des Personenbeförderungsrechts, bis zur Gesetzesnovelle agierten sie jedoch bereits auf der Grundlage von Mietwagenkonzessionen.

Für die Taxibranche waren die auch früher schon zugelassenen Mietwagen so lange kein Problem, bis der technologische Fortschritt in Form der Entwicklung von Apps zur digitalen Bestellung eines Fahrdienstanbieters Mietwagen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil verschaffte. Daraufhin regte sich Widerstand. Als dann auch noch die unbegrenzte gesetzliche Zulassung dieser Mobilitätsdienste ernsthaft zur Diskussion stand – Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer selbst machte den Vorschlag einer weitgehenden Liberalisierung – kam es zu massiven Protesten.

Notwendigkeit einer Novellierung des PBefG

Das Personenbeförderungsgesetz ist ursprünglich am 1. Januar 1964 in Kraft getreten. Trotz zwischenzeitlicher Reformen handelt es sich um ein Gesetz, dessen Ursprünge mehr als 55 Jahre zurückliegen und das grundlegender Änderungen bedarf. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass das PBefG den „Gedanken der Daseinsvorsorge materialisiere“ und „die Ordnung der Bereitstellung regelt“, aber „unternehmerische Ansätze ausblende“ (Deutscher Bundestag, 2021a, S. 31). In einer Zeit der allgegenwärtigen Navigationsgeräte und Smartphone-Apps stellt die Abschaffung der „Ortskundeprüfung“ von Taxifahrer:innen keine Modernisierung, sondern die Beseitigung eines Anachronismus⁴ dar. Die veralteten gesetzlich vorgesehenen Verkehrsarten sind auch der Grund dafür, dass die neuen Mobilitätsangebote den gesetzlich vorgegebenen Typen im PBefG oft nicht eindeutig zuzuordnen sind. Statt einer grundlegenden Reform mit dem Ziel der Erfassung und Regulierung der in der Realität vorhandenen Mobilitätsangebote hat man sich dafür entschieden, das vorhandene Gesetz anzupassen, was angesichts der vielfältigen Ziele und der

4 Diese Bezeichnung für die Ortskundeprüfung ist der Rede von Dr. Bernd Buchholz entnommen, die er im Rahmen seiner Tätigkeit als Mitglied der Findungskommission in der Bundesratssitzung am 12. Februar 2021 hielt (Bundesrat, 2021b, Plenarprotokoll, 37).

Tabelle 1
Sharing Economy

Beispiele	Vehicle Sharing, Ridesharing und -pooling, Lodging, Helping, Barter Economy, etc.
Attraktivität	Höherer Lebenskomfort durch größeren Optionsreichtum ohne schlechtes Gewissen in Bezug auf Umwelt und Klima; Eigentum wird weniger wichtig, es geht um den schnellen, einfachen Zugriff auf Güter und Dienstleistungen.
Problem	Längst kein Nischenphänomen mehr, sondern ein Milliardengeschäft: Wenn Tauschen und Teilen erhebliche Teile des Marktgeschehens ausmachen, können sie nicht mehr vernachlässigt werden. Es braucht neue Regeln für die neuen Wirtschaftsbereiche.
Rebound-Effekt	Umwelt-/Klimaschutz wird nicht zwangsläufig erreicht: Jeder Gegenstand muss gekauft, untergebracht, gepflegt und gewartet werden. Wenn alle ihren Konsumgüterbestand vergrößern, indem sie bestimmte Funktionen auslagern, wird der Konsum vergrößert, Umwelt und Klima werden weniger geschützt. Technische Effizienzgewinne werden durch Wachstumseffekte aufgezehrt (Santarius, 2015).
Regulierung	Häufig werden Regulierungslücken (aus)genutzt im Bereich des Wettbewerbsrechts, der Arbeitnehmerrechte, der Marktkonzentration, bei Versicherung und Besteuerung (BMW, 2017).
Veränderung der Marktwirtschaft	Eine Veränderung erfolgt in Bezug auf Ressourcenallokation, Wachstum, Marktorganisation und Rolle der Konsument:innen.
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> • Effizientere Nutzung von Ressourcen • Senkung von Transaktionskosten • Potenzielle Wachstumseffekte durch neue Geschäftsmodelle mit Erfolgsmessung auf unmittelbare und einfache Weise, womit fortwährend Qualitätsverbesserungen bei Dienstleistungen möglich werden • Innovative Reputationssysteme durch eine Plattform, die gegenseitige Bewertungen aggregiert, kann das Vertrauensproblem einander unbekannter Akteur:innen lösen • Veränderung des Verständnisses von Konsument:innen, die selbst Anbietende sein können
Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Eigentum wird zunehmend durch Nutzungsrechte an Ressourcen verdrängt (Rifkin, 2015) • Wettbewerb zwischen digitalen Vermittlungsplattformen ist von Netzwerkeffekten und positiven Skalenerträgen, aber auch von Größenvorteilen auf der Angebotsseite geprägt. Dynamik: Wer das Produkt als Erster herausbringt, bekommt eventuell den ganzen Markt. An Stelle des Wettbewerbs im Markt tritt der Wettbewerb um den Markt • Plattformbetreibende haben erheblichen Einfluss, da sie den Ordnungsrahmen ihrer Plattform durch die Erstellung des Vertragsnetzwerks weitgehend selbst bestimmen
Rolle des Staates	Handlungsmöglichkeiten häufig eingeschränkt, nur bei physischer Leistung innerhalb des Nationalstaats. Regelungshoheit: Ordnungspolitik hat darauf zu achten, dass Betreibende digitaler Vermittlungsplattformen ihrer Verantwortung hinsichtlich Haftung, Versicherung und Produktsicherheit gerecht werden.

Quelle: eigene Darstellung.

starrten Strukturen des gegebenen Gesetzes von Anfang an nur geringe Erfolgchancen versprach.

Das PBefG regelt alle Formen von gewerblicher Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehrsraum.⁵ Es ist die Grundlage der etablierten Strukturen im Verkehr, die vor der Novelle gar nicht darauf ausgelegt waren, dass dort Innovationen stattfinden sollen bzw. dass sich in der Struktur etwas ändert. Dies wird an der Systematik des PBefG deutlich, die ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorsieht und mittels einer Beschränkung genehmigungsfähiger Beförderungsarten und -formen die Sicherheit und Ordnung ge-

5 Der öffentliche Personennahverkehr ist im PBefG wie folgt definiert: Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienerkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt (§ 8 Abs. 1 PBefG). Öffentlicher Personennahverkehr ist auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet (§ 8 Abs. 2 PBefG).

währleistet sowie öffentliche Verkehrsinteressen berücksichtigt. Die einzige Ausnahme von der Begrenzung des Markts zur kommerziellen Personenbeförderung mit dem Ziel, ÖPNV und Taxibranche vor Konkurrenz zu schützen,⁶ ist die Experimentierklausel gemäß § 2 Abs. 7 PBefG, so hat CleverShuttle in Berlin bisher auf dieser Basis Carpooling angeboten. Eine solche Erprobung von neuen Mobilitätsdienstleistungen ist für eine Zeit von längstens vier Jahren genehmigungsfähig, sofern „öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“. Dies war also stets nur in geringem Umfang und zeitlich begrenzt möglich.

Die von Bundesverkehrsminister Scheuer bereits im Frühjahr 2019 eingerichtete Findungskommission mit Mitgliedern des Bundesverkehrsministeriums, der Koalitionsfrak-

6 Die Protektion wird durch die Genehmigungspflicht sichergestellt: Jede/r Unternehmer:in gemäß § 3 PBefG bedarf zu einer Personenbeförderung im Sinne dieses Gesetzes einer Genehmigung nach § 2 PBefG. Das Genehmigungsverfahren unterliegt den öffentlich-rechtlichen Vorschriften der §§ 9 ff. PBefG und diverser darauf beruhender Verordnungen. Die Genehmigungsbehörde hat im ÖPNV bei der Erteilung der Genehmigungen einen vom jeweiligen ÖPNV-Aufgabenträger aufgestellten Nahverkehrsplan zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 PBefG).

tionen, der Länder und des Verkehrsausschusses des Bundestags war sich bereits in seiner ersten Sitzung im Mai 2019 einig, dass ein unbedingt notwendiger Neuregelungsbedarf vorliege. Die Kommission erzielte am 19.6.2020 mehrheitlich eine Einigung, die als Grundlage⁷ des späteren Gesetzentwurfs diente. Anfang März 2021 wird nach fraktionsübergreifenden Verhandlungen ein Kompromiss gefunden, der am 5.3.2021 im Bundestag (2021c, 2021d) beschlossen und dem – nach Änderungsvorschlägen – am 26.3.2021 im Bundesrat (2021c) auch zugestimmt wurde.

Zentrale Neuerungen im Personenbeförderungsrecht

Im Folgenden sind die zentralen Änderungen der Gesetzesnovelle aufgeführt:

1. Pooling-Angebote, d.h. Sammelfahrten werden als neue Verkehrsart innerhalb und außerhalb des ÖPNV erlaubt, sodass Rechtssicherheit herrscht.
2. Neue Anbieter wie Uber gelten zudem als Unternehmen, die haften müssen und nicht als bloße Vermittler selbstständiger Fahrer:innen auftreten können.
3. Ein Linienbedarfsverkehr wird eingeführt: „Anruf- oder „Bürger-Busse“. Diese haben vor allem im ländlichen Raum und in Randzonen Bedeutung.
4. Neu ist auch der gebündelte Bedarfsverkehr: „Anruf-Sammeltaxis“ mit Bündelungsquote, d.h. festgelegter Quote, die der gebündelte Bedarfsverkehr am gesamten Verkehr erreichen muss.
5. Rückkehrpflicht für Fahrdienste bleibt bestehen. Daten müssen übermittelt werden, sodass die Rückkehrpflicht nun auch überwacht wird.
6. Vorgaben für neue Fahrdienstvermittler, insbesondere Preisspannen, sind nun durch die Kommunen möglich.
7. Ortskundeprüfung für Taxis entfällt, es gibt keine Mindestbestellfrist für Mietwagen.
8. Es gibt neue Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen, Sammeltaxen etc.
9. Taxis behalten ihr alleiniges Privileg, unterwegs Fahrgäste aufnehmen zu dürfen (Wink- und Warteverkehr).

7 Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen erhoben den Vorwurf, dass der spätere Gesetzentwurf der Regierung den im Rahmen der überparteilichen Findungskommission ausgehandelten Eckpunkte nur unzureichend entspreche, insbesondere Umweltverträglichkeit und Verkehrseffizienz lediglich Worthülsen seien und auch Anti-Dumping-Regeln fehlen würden (Gelbhaar, 2021).

Nach zahlreichen und teilweise massiven Protesten der Taxibranche behält das neue Gesetz die Rückkehrpflicht bei, das bedeutet, dass die Fahrzeuge von Diensten wie Moia oder CleverShuttle nach einer Fahrt zu ihrem Stützpunkt zurückkehren müssen und erst dann wieder für Fahrgäste zu Verfügung stehen. Kritisierende dieser Regelung beanstanden sinnlose Leerfahrten der Mobilitätsdienste, was auch dem Ziel einer ressourcenschonenden Mobilität bzw. dem Klimaschutz zuwiderlaufe. Es wurde zudem die Regelung aufgenommen, nach der die Kommunen die Taxitariffpflicht lockern und eine Spanne von Höchst- und Mindestpreisen einführen können.⁸ Daneben können die Kommunen eine Quote für die Fahrdienste am Verkehrsmix oder Mindestpreise festlegen. Hamburg hat z. B. festgesetzt, dass eine Fahrt mit dem Fahrdienst Moia teurer sein muss als eine Fahrt mit Bus oder Bahn.

Mobilitätsangebote, die nicht eindeutig zuordenbar sind und die nicht lediglich zur praktischen Erprobung für eine Höchstdauer von vier Jahren zugelassen werden sollen, können nach der Verkehrsart bzw. Verkehrsform genehmigt werden, der sie am meisten entsprechen (typengemischte Verkehre). Diese Lösung bringt es mit sich, dass aufgrund der verschiedenen Genehmigungsbehörden in Deutschland mit jeweils unterschiedlicher Anwendungspraxis Unsicherheiten und Unklarheiten bei den Betreibern der neuen Mobilitätsdienste entstehen.

Die zentrale Neuerung des Gesetzes ist die Einführung einer dritten Verkehrsart. In dieser können Sammelfahrten (Pooling) innerhalb (Linienbedarfsverkehr) und außerhalb des ÖPNV (gebündelter Bedarfsverkehr) geregelt werden. Solche Sammelverkehre werden durch Unternehmen wie Moia oder CleverShuttle bereits seit Jahren angeboten, allerdings größtenteils auf der rechtlichen Basis einer Experimentierklausel. Auch für den Mobilitätsdienst Uber wurde damit eine Rechtsgrundlage geschaffen.⁹ Wäre es zu keiner Novelle gekommen, hätte ein Großteil dieser neuen Verkehre zum Jahresende eingestellt werden müssen. Möglicherweise liegt darin der Hauptgrund dafür, dass die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts jetzt so schnell ein Ende gefunden hat.

8 Unter der Taxitariffpflicht gemäß §§ 51, 39 PBefG versteht man die Pflicht, im Pflichtfahrgebiet den geltenden Taxitarif anzuwenden. Taxiunternehmen unterliegen der Tarifpflicht und sind dazu angehalten, die Beförderungsentgelte gleichmäßig anzuwenden. Ermäßigungen sind verboten und nichtig, wenn sie nicht unter den gleichen Bedingungen angewendet werden. Ein Taxiunternehmen ist dazu verpflichtet, seine Kund:innen gleich zu behandeln.

9 In Deutschland vermittelt Uber ausschließlich Fahrten an lizenzierte Mietwagenunternehmen, so lauten die verfügbaren Optionen UberX, Black, Jump Bike und UberXL. Früher vermittelte Uber über UberPop Fahrten an private Fahrer:innen mit eigenem Auto, was dem Unternehmen gerichtlich verboten wurde. Die Vermittlung erfolgt über eine mobile App oder eine Website. Das Unternehmen erhebt dabei eine Provision von mehr als 25 % des Fahrpreises.

Kritik an der Gesetzesnovelle

Wie so oft bei Interessensausgleichen in Form von Kompromissen sind auch beim neuen PBefG die verschiedenen Seiten nicht zufrieden und üben unterschiedliche Kritik. Der Bundesverband Taxi und Mietwagen e. V. moniert, dass vor Inkrafttreten des Gesetzes ab 1. August 2021 noch eine Vielzahl an offenen Fragen mit der Novellierung des PBefG einhergehen, insbesondere sei von Interesse, inwieweit die örtlichen Behörden tatsächlich beabsichtigten, den Mietwagenverkehr durch Plattformvermittler einzudämmen. Über unter anderem kritisiert die Rückkehrpflicht. Sie sei antiquiert und hemme Investitionen in moderne Mobilitätsangebote und wirke sich vor allem auf die Mobilität auf dem Land schlecht aus. Der Verband der Verkehrsunternehmen (VDV) hat den Regierungsentwurf vom Ansatz her als eine passende Regulierung für gebündelte Verkehre bezeichnet. Dreh- und Angelpunkt sei die Stärkung der kommunalen Aufgabenträger mit wirksamen Steuerungsmöglichkeiten. Dies gehe in die richtige Richtung, es gebe aber Nachbesserungsbedarf, den der VDV als Branchenverband auch gegenüber dem Bund und den Ländern zum Ausdruck gebracht hat.

Aber auch Mitglieder der Findungskommission selbst üben Kritik: Für den Juristen Nobert Buchholz (FDP) und die Volkswirtin Daniela Kluckert (FDP) geht der ausgehandelte Kompromiss nicht weit genug; bei der Mobilität des 21. Jahrhunderts dürfe es nicht Ziel sein, niemandem Gewohntes zu nehmen. Der Vorschlag der beiden beinhaltet flexiblere Taxitarife, d. h. künftig nur noch eine Konzession mit einem Höchsttarif, frei verhandelbaren Tarifen bei geteilten Fahrten und eine Aufsichtsbehörde, die schwarze Schafe ausfindig mache und aus dem Verkehr ziehe (Buchholz und Kluckert, 2021). Sowohl Politiker:innen als auch Forschende kritisieren weiterhin eine viel zu starke Regulierung bzw. Überregulierung, die schon bald neue Reformen nötig machen werde. Justus Haucap vom Düsseldorf Institute for Competition Economics hält die Rückkehrpflicht bei Mietwagen für problematisch, weil sie deren Fahrten künstlich verteuere, um anderen Verkehrsmitteln künstliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Das Gleiche gelte für eine etwaige Vorbestellfrist für Mietwagen. Haucap sprach sich für mehr Preisflexibilität aus. Damit könne auch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge erreicht werden.¹⁰ Eine Ablehnung erfuhr der Entwurf von der Gewerkschaft ver.di und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Schließlich wurde auch beklagt, dass der Prozess der Digitalisierung sehr spät beginne und die Umsetzung große Schwierigkeiten mache.

¹⁰ Diese Kritikpunkte wurden am 22.2.2021 während einer öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses vorgetragen, vgl. Deutscher Bundestag (2021b).

Förderung neuer Mobilitätsdienste und Protektion der klassischen Anbieter

Auf dem Markt für Personenbeförderung gibt es grundsätzlich nur niedrige Eintrittsbarrieren, denn es braucht lediglich ein Auto mit Navigationsgerät und eine Konzession. Die seit Jahren kritisierte starke Marktregulierung wirkt jedoch wie eine Eintrittsbarriere. Die Regulierungen im PBefG schützen Taxiunternehmer im Ausgleich dafür, dass sie Transport garantieren und für Menschen mit besonderen Bedürfnissen aufgrund ihrer Betriebs- und Beförderungspflicht stets verfügbar sind. Wie sich gezeigt hat, picken die neuen mobilen Dienstleister Rosinen, bieten also nur selektierte Beförderungen an, sodass bei einer weitgehenden Liberalisierung Versorgungslücken befürchtet wurden. Damit wird die bestehende Protektion bislang also durch gesellschaftliche Solidarität gerechtfertigt. Im Grundsatz gilt daher: Wer gesellschaftlich erwünschte Aufgaben übernimmt, hat Anspruch auf Protektion. Wettbewerb durch Anbieter außerhalb dieses Regulierungsrahmens unterläuft diese Solidarität. Wenn die Gesellschaft will, dass diese Dienstleistungen in einem wettbewerbsorientierten System erbracht werden, muss die Zahlung an die Leistungserbringenden auf andere Weise erfolgen als auf diese indirekte Weise (Leiren und Aarhaug, 2016). Diese Legitimation rechtfertigt aber keine Gängelungen anderer Anbieter wie etwa durch die umstrittene Rückkehrpflicht. Durch das neu eingeführte Recht der Kommunen, auch Preis-ober- und -untergrenzen für Fahrten vorzugeben, ist die Tarifbindung, die für Taxis schon immer galt, faktisch auf Mietwagen zumindest teilweise erweitert worden.

Jeder Anbieter, der bereit ist, zuverlässig und verantwortlich innerhalb oder außerhalb des ÖPNV Transportdienste anzubieten, sollte dies dürfen. Im Rahmen der neu eingeführten Verkehrsarten wie dem Linienbedarfsverkehr (ÖPNV) und dem gebündelten Bedarfsverkehr (Nicht-ÖPNV) können Verkehrsunternehmen nun frei entscheiden, ob sie ihr Beförderungsangebot erweitern oder anpassen wollen. Mit dieser Entscheidung für ein bestimmtes Beförderungsangebot können die Unternehmen gleichzeitig frei darüber entscheiden, inwieweit sie zum ÖPNV gehören (wollen). Eine Alternative zur Protektion der Taxibranche, welche die weitgehende Liberalisierung des Markts der Personenbeförderung ermöglichen würde, wäre eine anderweitige Sicherstellung von etwa Kranken- und Behindertentransporten (vgl. Uber Health in den USA). Erst dann würden die Gründe für die Protektion entfallen und eine ganz neue liberalisierte Form des Markts möglich werden.

Fazit

Das neue PBefG bietet einige Chancen, die positiv zu beurteilen sind. Die neuen Mobilitätsdienste müssen nicht

mehr in einem rechtlichen Graubereich agieren, für sie wurde nun Rechtssicherheit geschaffen. Durch die neu eingeführten Verkehrsarten innerhalb und außerhalb des ÖPNV bieten sich gestalterische bzw. unternehmerische Chancen für Kommunen und Unternehmen. Die Erfassung und idealerweise intelligente Nutzung von Mobilitätsdaten bietet Unterstützung bei dieser Aufgabe für beide Seiten, vor allem in Bezug auf das wichtige Ziel einer Orchestrierung (Knie und Ruhrort, 2019; zur gegenseitigen Ergänzung von ÖPNV und CarSharing, vgl. Huwer, 2002). Die vorhandenen, aber auch neue Unternehmen können selbst durch ihr Geschäftsmodell entscheiden, inwieweit sie zum ÖPNV gehören wollen. Möglich geworden ist damit die Option auf eine maßgeschneiderte Lösung für die jeweilige Region, welche die spezifische Situation adressiert.

Kritisch zu sehen ist, dass es sich erst in Zukunft herausstellen wird, inwieweit die neuen Regelungen eine Zielerreichung bewirken und die Verkehrseffizienz tatsächlich werden steigern können. Eine gerichtliche Überprüfung der Restriktionen einzelner Geschäftstätigkeiten durch Unternehmen ist zu erwarten. Die beibehaltene Rückkehrpflicht bei Mietwagen ist problematisch, da Fahrten so künstlich verteuert werden. Zudem könnte sich die Übertragung einiger Aufgaben auf die Kommunen eventuell als problembehaftet herausstellen. Das Gesetz hat als expliziter Kompromiss bzw. Interessenausgleich eine unklare Zielsetzung: Einerseits Schutz des Taxigewerbes, andererseits innovationsfreundlicher Rechtsrahmen? Durch die Einbeziehung der Kommunen wird es statt einer einheitlichen, einfachen und modernen Regelung völlig uneinheitliche Regelungen geben. Dadurch drohen Kleinstaaterei und die Schaffung eines Flickenteppichs.

Literatur

- Arshavskiy, M. (2018), Sharing Economy Business Models: Focus on Ride-Sharing, California Review Management, <https://cmr.berkeley.edu/2018/09/ride-sharing/> (26. Juli 2021).
- BMWi (2017), „Sharing Economy“ und Wirtschaftspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-sharing-economy-wirtschaftspolitik.html> (17. Juni 2021).
- Botsman, R. und R. Rogers (2010), *What's mine is yours – The rise of collaborative consumption*, Harper Business.
- Buchholz, B. und D. Kluckert (2021), Wie die Digitalisierung uns den Weg in eine bessere Mobilität weisen kann, Tagesspiegel vom 25. Januar, [tps://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wie-die-digitalisierung-uns-den-weg-in-eine-bessere-mobilitaet-weisen-kann](https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wie-die-digitalisierung-uns-den-weg-in-eine-bessere-mobilitaet-weisen-kann) (17. Juni 2021).
- Bundesrat (2021a), zu Drucksache 28/21, Unterrichtung durch den Deutschen Bundestag, 5. März, [https://ds.server.bundestag.de/brd/2021/0028-21\(zu\).pdf](https://ds.server.bundestag.de/brd/2021/0028-21(zu).pdf) (14. September 2021).
- Bundesrat (2021b), Plenarprotokoll, 1000. Sitzung, Berlin, 12. Februar, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1000.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14. September 2021).
- Bundesrat (2021c), Plenarprotokoll, 1002. Sitzung, Berlin, 26. März, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1002.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14. September 2021).
- Deutscher Bundestag (2021a), Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Redigiertes Wortprotokoll der 97. Sitzung, Berlin, 13. Januar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/827092/83fd4b12cc6a6a032c41140b439e5633/97-Protokoll-13-01-2021-OeA-data.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021b), Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Öffentliche Sitzung des Verkehrsausschusses zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, Berlin, 22. Februar, Redigiertes Wortprotokoll der 100. Sitzung, Berlin, 22. Februar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/829006/576236962f6e706cc6a43dbbbc915f1/100-Protokoll-22-02-2021-OeA-data.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021c), Drucksache 19/27288, 19. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss), 3. März, <https://ds.server.bundestag.de/btd/19/272/1927288.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021d), Dokumente, Bundestag reformiert das Recht der Personenbeförderung, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw09-de-personenbefoerderung-recht-824864> (14. September 2021).
- Gelbhaar, S. (2021), DOSSIER Personenbeförderungsgesetz PbefG-Novelle, <https://www.stefan-gelbhaar.de/pbefg> (17. Juni 2021).
- Huwer, U. (2002), *Kombinierte Mobilität gestalten: Die Schnittstelle ÖPNV – CarSharing*, Diss.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (7. September 2021).
- Knie, A. und L. Ruhrort (2019), Die Neuordnung des Öffentlichen Verkehrs, Grundsätze für eine neue zukunftsorientierte Regulierung im Personenbeförderungsgesetz (PbefG), https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/05/PBefG_Mai2019.pdf (17. Juni 2021).
- Leiren, M. D. und J. Aarhaug (2016), Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern, *Internet Policy Review – Journal on internet regulation*, 5(2), <https://policyreview.info/articles/analysis/taxis-and-crowd-taxis-sharing-private-activity-and-public-concern> (26. Juli 2021).
- Rifkin, J. (2015), *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, Palgrave Macmillan.
- Santarius, T. (2015), *Der Rebound-Effekt – Ökonomische, psychische und soziale Herausforderungen für die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch*, Metropolis.
- Sundararajan, A. (2016), *The Sharing Economy – The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, Cambridge, MIT Press.
- Wissenschaftliche Dienste (2021), Deutscher Bundestag, Ausarbeitung, „Regulierung von Car-Pooling-Angeboten, Gesetzentwurf zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts“, WD 5 - 3000 - 017/21, 18. Februar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/829894/cbed-5f5c4d11eea72adeb12fc3258639/WD-5-017-21-pdf-data.pdf> (14. September 2021).

Title: *Sharing Economy Meets Public Transport – The New Passenger Transport Act*

Abstract: *The new Passenger Transport Act came into force on 1 August 2021. It defines new forms of mobility. The reform contains two innovations: Firstly, a new occasional transport service, bundled on-demand transport, is permitted, creating the legal basis for such mobility services. Secondly, the new law allows for demand-responsive scheduled transport as a supplement to regular local public transport. Criticism of the new law has been voiced on different grounds. It remains to be seen what effects the law will have and the need for reform it will trigger in the future.*

JEL Classification: K23, L14, L51

Alexander Eisenkopf, Andreas Knorr

Emissionshandel als Leitinstrument für eine effektive und effiziente EU-Klimapolitik im Verkehr

Das oberste klimapolitische Ziel der EU ist die vollständige Dekarbonisierung der Wirtschaft ihrer Mitgliedsstaaten bis 2050, d. h. die Klimaneutralität in allen Sektoren, die derzeit noch von fossilen Brennstoffen abhängig sind. Dies spiegelt sich in der politischen Agenda der EU-Kommission unter dem Titel „European Green Deal“ wider. Um die Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen, wurde das bisherige CO₂-Zwischenziel der EU kürzlich von 40 % auf 55 % Reduktion bis 2030 verschärft. Im unlängst angekündigten „Fit for 55“-Programm hat die Kommission umfassende Reformen des EU-Emissionshandelssystems, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Energiesteuerrichtlinie vorgeschlagen, um den European Green Deal vollständig umzusetzen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden kritisch bewertet.

Oberstes Ziel der Klimapolitik der EU unter dem Stichwort European Green Deal ist die (weitestgehende) Dekarbonisierung der gesamten Volkswirtschaften bis 2050, d. h. die Klimaneutralität aller derzeit noch von fossilen Brennstoffen abhängigen Wirtschaftszweige. Am 14. Juli 2021 veröffentlichte die EU-Kommission ihr „Fit for 55“-Package (Europäische Kommission, 2021). Bereits vorher wurde das auf EU-Ebene bisher gültige CO₂-Reduktionszwischenziel bis 2030 von 40 % auf 55 % spürbar verschärft. Operationalisiert werden soll es insbesondere durch Reformen beim EU-Emissionshandel, bei der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und bei der Energiesteuer-Richtlinie. Unter den von der Klimapolitik adressierten Sektoren nimmt der Verkehr eine Schlüsselrolle ein, da in diesem Bereich die politisch definierten Minderungsziele bisher nicht erreicht werden konnten. Er ist vielmehr der einzige Sektor, in dem in der EU27 gegenüber dem Referenzjahr 1990 die Treibhausgasemissionen gestiegen sind, während insgesamt auf europäischer Ebene bis 2019 (vor Corona) eine Reduzierung um 24 % realisiert wurde.¹ So emittierte alleine der Straßenverkehr 2018 ca. 888 Mio. t CO₂ durch die Verbrennung von Kraftstoffen. Auf Pkw und Motorräder entfiel dabei mit 62 % der größte Anteil, auf Lkw und Busse weitere 26 % sowie 13 % auf leichte Nutzfahrzeuge. Insgesamt war der Straßenverkehr 2018 für 26 % aller CO₂-

Emissionen in der EU verantwortlich. 1990 lag der Anteil noch bei 16 % (Statistisches Bundesamt, 2020).

Angesichts der politisch definierten Treibhausgasmindestziele bis 2030 und langfristig bis 2050 stellt sich die Frage immer drängender, wie auch im Verkehrssektor eine Annäherung an den gewünschten Zielkorridor erreicht werden kann. Der Verkehrssektor ist derzeit nur teilweise in das europäische Emissionshandelssystem EU-EHS integriert. Er unterliegt individuellen Emissionsreduktionszielen im Rahmen der sogenannten Lastenteilung ESD (Effort Sharing Decision). Lediglich der Luftverkehr ist seit 2012 Teil des Emissionshandelssystems; bereits zuvor waren indirekt alle strombasierten Transportaktivitäten darin integriert. Klimaziele im Landverkehr werden bislang primär über Flottenemissionsstandards, die Besteuerung von Kraftstoffen, sowie Richtlinien zur Nutzung erneuerbarer Energien (RED II) adressiert. Im Fokus steht dabei die Elektromobilität.

Mit dem „Fit for 55“-Package kommt auch der Emissionshandel neu ins Spiel. Vorgaben im Hinblick auf die Ver-

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf hat den Zeppelin-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne.

Prof. Dr. Andreas Knorr ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere für Wirtschafts- und Verkehrspolitik, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

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

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

¹ Gemäß Treibhausgasinventar ohne Effekte aus der Landnutzung (European Commission, 2021). Im Folgenden werden die Termini CO₂-Emissionen und Treibhausgasemissionen synonym verwendet, da die aus Verbrennungsmotoren stammenden CO₂-Emissionen der zentrale Ansatzpunkt zur Senkung der Treibhausgasemissionen des Landverkehrs sind.

wendung erneuerbarer Energien und die Verbesserung der Energieeffizienz sollen nach den aktuell bekannt gewordenen Regelungen drastisch verschärft werden. Ausgangspunkt unserer Überlegungen dazu ist die Feststellung, dass der regulatorische Rahmen des Verkehrssektors derzeit einen intra- und intersektoral nur unzureichend abgestimmten Instrumentenkorb anstelle eines effektiven, konsistenten und ökonomisch effizienten Ansatzes von Klimapolitik darstellt. Das ökonomische Grundproblem liegt darin, dass CO₂-Emissionen innerhalb und außerhalb des EU-EHS unterschiedlich behandelt werden und damit das Äquimarginalprinzip verletzt wird, das den zentralen Indikator für ökonomische Effizienz darstellt (Eisenkopf und Knorr, 2016). Die Umsetzung dieses Prinzips erfordert, dass für alle relevanten CO₂-Emittenten die Vermeidungskosten einer marginalen Tonne CO₂ identisch sind. CO₂ sollte folglich dort vermieden werden, wo dies am günstigsten ist, also unabhängig von Technologie, Sektor, Ort oder konkretem Emittenten (Feist, Haucap und Kehder, 2019). Während somit für alle innerhalb des EU-EHS angesiedelten Sektoren ein einheitlicher Schattenpreis gilt, dürften z. B. die Grenzvermeidungskosten für Treibhausgase im Zuge der CO₂-Flottenregulierung für Pkw um ein Vielfaches höher sein als sie aktuell im EU-EHS sind. Auch die Vermeidungskosten durch die umfangreiche Förderung der Elektromobilität sind angesichts der tatsächlichen Emissionen batterieelektrischer Fahrzeuge auf absehbare Zeit prohibitiv hoch.

Vor diesem Hintergrund tut eine Neubesinnung auf eine konsistente und in den Gesamtkontext der Klimapolitik adäquat eingebundene Strategie für den Verkehrssektor not. State of the Art der Klimaökonomik ist, dass eine rationale Klimapolitik sich auf ökonomische Instrumente wie eine CO₂-Steuer oder ein Handelssystem für Emissionsrechte statt auf ordnungsrechtliche Eingriffe stützen sollte (SVR, 2019). Vor diesem Hintergrund behandelt dieses Papier Möglichkeiten der Einbeziehung des Verkehrs, insbesondere des Straßenverkehrs, in das EU-EHS. Die Überlegungen konzentrieren sich auf den Straßenverkehr mit Pkw und Lkw; sowohl der Schienenverkehr als auch der Schiffsverkehr werden ausgeklammert. Gleichwohl sollte auch dort eine Integration in den Emissionshandel verfolgt werden, wie es bisher nur im Luftverkehr und bei allen strombasierten Transportaktivitäten der Fall ist.

Emissionshandel als „Goldstandard der Klimapolitik“

Zur Internalisierung negativer Externalitäten hält die ökonomische Theorie des Marktversagens verschiedene Instrumente bereit (Endres, 2013). Als relevante Lösungsansätze für Treibhausgasemissionen sind grundsätzlich ordnungsrechtliche Maßnahmen sowie marktbasierende Preislösungen relevant, während moralische Appelle regelmäßig

am Trittbrettfahrerproblem scheitern dürften und Lösungen auf der Grundlage des Coase-Theorems wegen der hohen Transaktionskosten unrealistisch erscheinen. Ordnungsrechtliche Maßnahmen setzen auf eine umfassende und kleinteilige Regulierung der mit den klimarelevanten Emissionen verbundenen ökonomischen Aktivitäten. Sie umfassen Ge- und Verbote sowie Standards bzw. Grenzwerte bezogen auf die jeweilige Emissionsquelle (Fritsch, 2018). Im Straßenverkehr sind neben Grenzwerten für Flottenemissionen oder Standards für die Emissionsintensität von Treibstoffen, die bereits heute eingesetzt werden, auch Verbote für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren ein potenzielles ordnungsrechtliches Instrument.

In der Theorie externer Effekte kann relativ einfach gezeigt werden, dass ordnungsrechtliche Maßnahmen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht pretialen Lösungen unterlegen sind. Es bestehen außerdem Zweifel hinsichtlich der Zielerreichung, speziell wenn auf einzelne Emittenten bezogene End-of-pipe-Lösungen gewählt werden – z. B. die spezifischen Fahrzeugemissionen. Solche Maßnahmen garantieren in einem dynamischen Umfeld mit Konjunktur- und Preisschwankungen nicht die Erreichung der gesetzten Klimaziele. Außerdem führen technologische Anpassungen infolge der angereizten Effizienzsteigerungen regelmäßig zu Rebound-Effekten (Edenhofer et al., 2019). Besonders bedeutsam ist aber, dass sektorbezogene kleinteilige ordnungsrechtliche Regulierungen das für eine optimale Ressourcenallokation grundlegende ökonomische Äquimarginalprinzip verletzen (Eisenkopf und Knorr, 2016). Einheitliche CO₂-Vermeidungskosten lassen sich mit ordnungsrechtlichen Ansätzen in der Regel nicht erreichen, da Vermeidungskosten im Ordnungsrecht keine Rolle spielen. Daher sind die Anpassungskosten der Betroffenen an die Vorgaben zu hoch; hinzu kommen die Transaktionskosten der Regulierung selbst infolge komplexer Regelwerke, Messmethoden und Ausführungsbestimmungen (Fritsch, 2018). Ordnungsrechtliche Maßnahmen erscheinen trotzdem politisch attraktiv, da sie für das Publikum klar und verständlich sind und die Politik Handlungsfähigkeit demonstrieren kann (Pritzl, 2020). Sowohl Bürger:innen als auch Politiker:innen sind zudem aufgrund geringer ökonomischer Bildung hinsichtlich der Wirkungen eines anonymen Preismechanismus eher misstrauisch. Schließlich bleiben die häufig regressiven Verteilungswirkungen solcher Maßnahmen in der Regel verborgen (Edenhofer et al., 2019).

Die Reduzierung von CO₂-Emissionen sollte sich daher auf marktbasierende Instrumente stützen, welche die ökonomische Effizienz der Klimapolitik sicherstellen. Grundsätzliche Alternativen sind die Preissteuerung durch direkte Bepreisung von Emissionen und die Mengensteuerung über ein Emissionshandelssystem. In beiden Fällen wird in den inkludierten Sektoren ein einheitlicher CO₂-Preis erreicht und

damit den Anforderungen des Äquimarginalprinzips und der Kosteneffizienz Genüge getan. Die Ansätze unterscheiden sich aber in ihren Wirkungen beim klimapolitischen Zielerreichungsgrad und bei anderen wichtigen Eigenschaften. Bevor ein Vergleich vorgenommen werden kann, ist klarzustellen, dass diese Betrachtung von der derzeit bestehenden Besteuerung der Nutzung fossiler Kraftstoffe bzw. der damit verbundenen CO₂-Emissionen abstrahiert. Das Ausblenden der bereits heute sehr hohen Steuerlast des Verkehrs ist zwar unbefriedigend aber alternativlos, um überhaupt zu einer Lösung zu kommen. Hieraus ist allerdings die Forderung nach einer grundsätzlichen Reform der Kraftfahrzeugbesteuerung im Nachgang zur Einführung einer Internalisierungslösung für klimarelevante Emissionen des Verkehrssektors abzuleiten (Edenhofer et al., 2019). Eine solche Reform ist auch faktisch unumgänglich, da im Zuge der zu erwartenden, politisch durch umfassende finanzielle Anreize forcierten Substitution von Verbrennern durch elektrisch angetriebene Fahrzeuge ein wesentlicher Teil der bisherigen Steuerbasis (d. h. die auf Benzin und Diesel erhobene Energiesteuer und CO₂-Steuer) mittelfristig erodieren wird.

Setzt man politisch gleichwohl auf eine Steuerlösung zur Internalisierung der Emissionen, müsste die Politik versuchen, über die Vorgabe eines CO₂-Preises die Emissionsmenge zu verringern. Diese ergibt sich jedoch als resultierende Größe aus der Anpassungsreaktion der Emittenten und ist daher ungewiss. Zwar liegen Schätzungen hinsichtlich der Preiselastizität der Nachfrage z. B. für Kraftstoffe vor, doch sind diese in der Regel nur für kleine (marginale) Veränderungen der Preise definiert. Die Elastizitäten lassen sich auch aus grundsätzlichen methodischen Erwägungen nicht für größere Preissprünge extrapolieren (Obermüller, Puls und Schaefer, 2019), sodass die Reaktionen der Betroffenen bei stärkeren Preisänderungen auf dieser Informationsbasis nicht valide abschätzbar sind. Die Preislösung weist also den zentralen Nachteil auf, dass die tatsächliche Emissionsreduktion ex ante unbestimmt ist. Angesichts der vorliegenden empirischen Schätzungen ist zudem eher mit einer unelastischen Kraftstoffnachfrage zu rechnen, d. h. es bedarf spürbarer Preiserhöhungen, um die politisch gewünschten Reduktionen zu erreichen (Obermüller, Puls und Schaefer, 2019).

Da in der internationalen Klimapolitik nach dem Abkommen von Paris konkrete Mengenreduktionen im Vordergrund stehen, bietet es sich ohnehin an, statt der Preis- eine Mengensteuerung zu verfolgen (Carstensen und Kooths, 2019). Dabei werden konkrete Emissionsmengen vorgegeben. Die Politik schafft über die Definition einer Obergrenze der Emissionen und eines Reduktionspfads künstlich Knappheit an Emissionsrechten. Werden diese Rechte zwischen den Beteiligten gehandelt, bildet sich am Markt für Emissionsrechte ein Preis, der das Niveau der aktuellen margi-

naln Vermeidungskosten widerspiegelt. Festzuhalten ist, dass ein solcher Schattenpreis für die Emission einer Tonne CO₂ unabhängig davon existiert und allokatonsrelevant ist, ob die Emissionsrechte gratis an die bisherigen Emittenten abgegeben (Grandfathering), versteigert oder verkauft wurden. Durch den Handel mit Emissionsrechten auf einem Sekundärmarkt wird erreicht, dass innerhalb des Systems Emissionen dort reduziert werden, wo dies zu minimalen Kosten möglich ist. Der Preis ist in diesem System eine resultierende Größe der politischen Mengenvorgabe und der Anpassungsreaktionen der Emittenten unter den jeweiligen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und daher ex ante nur bedingt abschätzbar. Für die klimapolitische Bewertung des Emissionshandels ist die Entwicklung der Zertifikatspreise allerdings vollkommen irrelevant. Schließlich ist systembedingt absolute Treffsicherheit im Bezug auf das klimapolitisch gesetzte Emissions(reduktions)ziel garantiert.

EU-EHS: maßgebendes Instrument der EU-Klimapolitik

Klimapolitik im Verkehrssektor sollte auf den bereits vorliegenden institutionellen Arrangements und praktizierten Instrumenten aufbauen. Kernelement der europäischen Klimapolitik ist seit seiner Einführung 2005 das europäische Emissionshandelssystem, obwohl es aktuell nur gut 40% aller Emissionen in der EU abdeckt (ICAP, 2020). In seiner heutigen Ausgestaltung umfasst das EU-EHS die 27 EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.² Zudem trat das Verknüpfungsabkommen des schweizerischen Emissionshandelssystems mit dem EU-EHS zum 1.1.2020 in Kraft. Die relativ geringe Abdeckung des EU-EHS resultiert aus der politisch begründeten Begrenzung auf eine Auswahl emittierender Sektoren; so sind große Teile des Verkehrs, die Land- und Forstwirtschaft, Abfallwirtschaft sowie die Gebäudewirtschaft (Wärmesektor) derzeit nicht im EU-EHS enthalten. Das EU-EHS basiert auf einem Cap-and-Trade-Ansatz, bei dem eine absolute Emissionshöchstmenge (Cap) für die in das System eingezogenen Sektoren festgelegt wird. Im Rahmen der europäischen Klimaziele wurde die Zertifikatsobergrenze von 2013 bis 2020 um jährlich 1,74% abgesenkt; von 2021 bis 2030 war bisher eine Reduktion des Cap von 2,2% p.a. verbindlich geplant; laut den Vorschlägen der Kommission vom 14. Juli 2021 soll dieser Reduktionsfaktor auf 4,2% steigen. Die Allokation der Emissionsberechtigungen erfolgte in der Vergangenheit durch kostenfreie Zuteilung (Grandfathering) und Auktionierung (Feist, Haucap und Kehder, 2019).

Im Ergebnis hat das EU-EHS bisher die von der EU fixierten Emissionsziele sicher erreicht. Aufgrund von externen

² Mit dem Brexit führte Großbritannien, das zuvor ebenfalls dem EU-EHS angehörte, mit dem United Kingdom Emission Trading System (UK ETS) am 1.1.2021 ein eigenes nationales Emissionshandelssystem ein.

Einflussfaktoren, Prognosefehlern und dem Marktdesign des EU-EHS, das bis zur Reform 2018 keine Abschöpfung nicht genutzter Allowances vorsah, kam es sogar zu einem kumulierten Überschuss von in der Spitze bis zu 2 Mrd. Emissionsrechten, der in der zweiten und insbesondere dritten Handelsperiode zu einem massiven Preisverfall dieser Rechte führte. Zeitweise wurden Emissionsrechte zu einem Preis von unter 5 Euro je EU-Emissionsberechtigung (European Union Allowance bzw. EUA) gehandelt. Die über Jahre sehr niedrigen Zertifikatspreise haben den Emissionshandel in der breiten Öffentlichkeit diskreditiert: Das gängige Argument lautet, dass der Emissionshandel nicht funktioniert habe, wie die niedrigen Preise für Emissionsrechte belegen würden. Diese Kritik zeugt jedoch von mangelndem Verständnis der Funktionsweise und vor allem der überragenden klimapolitischen Effektivität des Emissionshandels; sie sollte folglich nicht als billiger Vorwand dienen, den Emissionshandel als effizientes Instrument der Klimapolitik zu marginalisieren. Insbesondere ist ein niedriger Preis kein Indikator für ein Nicht-Funktionieren des Systems, da dieses auf das Erreichen eines Mengenziels und nicht auf ein bestimmtes Preisniveau ausgerichtet ist (Weimann und Timme, 2019).

Niedrige Preise im Emissionshandel zeigen zunächst nur an, dass das politisch gesetzte Klimaziel mit geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden kann. Umgekehrt kann man aber auch die Schlussfolgerung ziehen, dass ohne eine übermäßige Belastung der betroffenen Sektoren ein anspruchsvolleres Reduktionsszenario realisierbar gewesen wäre (Weimann und Timme, 2019). Die systembedingte Volatilität des Zertifikatspreises belegt keineswegs die ökonomische Notwendigkeit einer ergänzenden Preissteuerung, um „zu“ starke Schwankungen des Zertifikatspreises im Zeitablauf zu glätten und so ein stabiles Umfeld für Investitionen zu schaffen. Zudem bieten sich den Unternehmen auf den Finanzmärkten vielfältige Möglichkeiten zum Hedging potenziell volatiler Inputpreise – Emissionsrechte eingeschlossen.

Verkehrssektor sollte Teil des EU-EHS werden

Der Verkehrssektor mit Ausnahme des Luftverkehrs und aller strombasierten Transportaktivitäten ist derzeit nicht Teil des EU-EHS. Stattdessen hat man für den Straßenverkehr auf EU-Ebene primär eine Politik der Regulierung über CO₂-Flottengrenzwerte verfolgt. Hinzu treten Regulierungen zur Energieeffizienz. Die Flottengrenzwerte begrenzen die CO₂-Emissionen der in der EU in Verkehr gebrachten Neuwagenflotte auf Basis eines „End-of-pipe“-Ansatzes. Derzeit sind für Pkw bis 2030 Emissionsminderungen von 37,5 % gegenüber 2021 mit einem Zwischenziel für 2025 geplant. Kritische Stimmen sehen in den sehr anspruchsvollen Emissions- und Verbrauchszielwerten für 2030, bei denen auch Emissionsminderungen in der Vorkette durch synthetische Kraftstoffe nicht

berücksichtigt werden, letztlich eine Elektroautoquote durch die Hintertür (Eisenkopf, 2021).

Insgesamt kommen zur Verminderung der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs in der EU derzeit ausschließlich ordnungsrechtliche Maßnahmen zum Einsatz, die weder valide die Emissionsminderungsziele erreichen noch die Effizienz der Klimapolitik gewährleisten. So beziehen sich die verschärften Flottengrenzwerte allein auf den Durchschnitt neu zugelassener Fahrzeuge in der Flotte. Sie erfassen weder Bestandsfahrzeuge noch können sie Rebound-Effekte aufgrund steigender Zulassungszahlen oder höherer Fahrleistungen verhindern. Auch eine geplante CO₂-Komponente bei der Lkw-Maut gewährleistet keine sicheren Emissionsminderungen. Quotenlösungen für erneuerbare Energien in Kraftstoffen (RED II) sind ebenfalls nicht in der Lage, Effizienz bei der Emissionsminderung zu gewährleisten. Die extrem restriktiven Vorgaben im Rahmen der Absenkung der Flottengrenzwerte führen dazu, dass die CO₂-Vermeidungskosten im Straßenverkehr auf einem deutlich höheren Niveau liegen als im Emissionshandelssystem. Obermüller, Puls und Schaefer (2019) kommen je nach Typklasse und Nutzungsverhalten auf eine Bandbreite der Vermeidungskosten von 300 Euro bis 1.075 Euro/t CO₂ für Pkw.

Das Nebeneinander verschiedener Maßnahmen – zu erwähnen wäre auch die Richtlinie für den Aufbau von Infrastrukturen für alternative Kraftstoffe (AFID) und die generellen Regelungen für die Energiebesteuerung – erweckt derzeit nicht den Eindruck einer konsistenten Rahmensetzung für eine ökologisch effektive und ökonomisch effiziente Klimapolitik. Angesichts der tatsächlichen Entwicklung der CO₂-Emissionen wurden die Klimaziele für den Verkehr bisher trotz einer komplexen, kleinteiligen und speziell die Fahrzeughersteller stark belastenden ordnungsrechtlichen Regulierung offensichtlich verfehlt. Es steht zu befürchten, dass die extrem anspruchsvollen Klimaziele auf Basis dieses Regulierungsansatzes nicht erreicht werden. Statt nationale und sektorspezifische Treibhausgasreduktionsziele im Rahmen des allokativ suboptimalen Effort Sharing vorzugeben, sollten perspektivisch alle Sektoren und alle Treibhausgase in das EU-EHS einbezogen werden (Felbermayr, Peterson und Rickels, 2019), also auch der Verkehr. Hier scheint eine Integration über den sogenannten Upstream-Handel machbar und mit relativ geringen Transaktionskosten umsetzbar (Achnicht et al., 2015). Dabei unterliegen die Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe (Importeure, Produzenten, Kraftstoffanbieter) einer Nachweispflicht für die notwendigen Emissionszertifikate. Sie erhalten die Zertifikate entsprechend dem politisch gesetzten Cap zugeteilt oder müssen sie in einer Versteigerung erwerben (Eitze und Schebesta, 2019). Ein Sekundärhandel ist vorgesehen. Dieser Upstream-Ansatz ist nicht nur für den Straßenverkehr, sondern den gesamten auf fossilen Kraftstoffen basieren-

den Landverkehrssektor und den Gebäudesektor anwendbar, wie Beispiele aus Kalifornien und Neuseeland zeigen (Rickels, Peterson und Felbermayr, 2019).

Die Einbeziehung des Verkehrssektors in das bestehende EU-EHS wird von verschiedenen Seiten jedoch mit großer Vehemenz abgelehnt. So titelt ein Papier des BMU (2019), dass „eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Europäischen Emissionshandel nicht möglich ist“. Neben einer juristischen Gegenargumentation wird behauptet, dass die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS wirksamen Klimaschutz sogar gefährde. Es wird dabei insbesondere darauf abgestellt, dass die Preissignale für den Verkehrssektor zu niedrig seien und dieser seine Minderungslast auf die Industrie und den Energiesektor abwälzen würde. Abgesehen davon, dass diese These die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Äquimarginalprinzips rundweg ignoriert: Die bisherige Koexistenz von EU-EHS und sektorspezifischen Reduktionsmaßnahmen im Verkehr lässt sich im Gegenteil auch als politischer Versuch interpretieren, die Nachfrage nach Zertifikaten im EU-EHS zu reduzieren und damit den Zertifikatspreis indirekt zu dämpfen, um so die Minderungslast von Industrie und Energiesektor zu verringern. Kemfert, Schmalz und Wägener (2019) akzeptieren zwar die „theoretische“ Effizienz eines auch den Verkehr umfassenden Emissionshandels, halten ihn aber wegen der hohen Vermeidungskosten des Verkehrssektors und der zu geringen Zahl möglicher Teilnehmender an einem Upstream-Emissionshandel für nicht zielführend. Mit den unterschiedlichen Vermeidungskosten argumentieren auch Kasten, Schumacher und Zimmer (2015). Diesen Einschätzungen ist gemein, dass die grundsätzliche Funktionsweise des Emissionshandels als Instrument der Mengensteuerung nicht berücksichtigt wurde.

Tatsächlich erscheint derzeit eine Ad-hoc-Kehrtwende der Klimapolitik für den Verkehrssektor unrealistisch. Es besteht vielmehr Bedarf für eine mehrstufiges Übergangsszenario, wie es aktuell auch in der EU-Kommission angedacht ist. Für einen schrittweisen Übergang sprechen auch die Befürchtungen, die speziell aus dem Kreis der bisher vom Emissionshandel Betroffenen geäußert werden. Aufgrund der erheblichen Diskrepanz der Zertifikatspreise im EU-EHS zu den geschätzten Vermeidungskosten im Verkehrssektor werden bei einer kurzfristigen Integration des Verkehrs in das EU-EHS Friktionen und gegebenenfalls stark steigende Preise für die bereits in das System integrierten Sektoren befürchtet. Dies wäre zwar aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kein Problem, würde aber Verteilungskonflikte zwischen den betroffenen Branchen anheizen und die Diskussion um Leakage-Effekte neu anfeuern. So könnte ein höheres Preisniveau für CO₂-Emissionen in den vom EU-EHS erfassten Sektoren zu Wettbewerbsnachteilen der betroffenen Unternehmen und sogar zu einer Verlagerung der Produktion ins Nicht-EU-Ausland führen (Felbermayr, Peterson und Ri-

ckels, 2019). Eine solche Entwicklung ließe sich zwar theoretisch durch eine entsprechende Gestaltung der Startbedingungen, insbesondere der Höhe des Cap, vermeiden, aber es spricht einiges dafür, die Integration des Verkehrssektors in das EU-EHS als lernenden Prozess zu gestalten. Daher wird hier ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen, bei dem auf europäischer Ebene zunächst ein separates Emissionshandelssystem für den Verkehr errichtet wird, das perspektivisch mit dem bestehenden EU-EHS zu vereinigen ist.

Roadmap zur Integration des Verkehrs in das EU-EHS

Bei einem Emissionshandelssystem für den Verkehr (bzw. den Wärme- bzw. Gebäudesektor) zunächst als separates geschlossenes System kommt es zu einem einheitlichen Zertifikatspreis für den Verkehrssektor (bzw. alle einbezogenen Sektoren), der dessen/deren aktuelle Vermeidungskosten widerspiegelt. Dieser Preis würde voraussichtlich vom Zertifikatspreis des bestehenden EU-EHS abweichen, d. h. das ökonomisch anzustrebende Ziel der Verwirklichung des Äquimarginalprinzips in der Klimapolitik würde im ersten Schritt noch nicht erreicht. Über den Emissionsminderungspfad kann diese Entwicklung aber so gesteuert werden, dass nach einer Übergangszeit auch eine Integration der beiden Handelssysteme möglich und damit das klimapolitische Wunschscenario erreicht wird. Um den Weg zu einem einheitlichen Emissionshandel in Europa zu ermöglichen, ist die Einrichtung eines parallelen Emissionshandels für den Verkehr adäquat vorzubereiten. Vorbild für eine Lösung kann die Erweiterung des EU-EHS um den Luftverkehr 2012 sein. Bereits heute existiert ein zwischenstaatlicher Emissionshandel mit Ausgleichsfunktion für die Nicht-EU-EHS-Sektoren im Rahmen des ESD (Rickels, Peterson und Felbermayr, 2019). Auch das nationale Emissionshandelssystem in Deutschland (DEHSt, 2020) könnte zu einem institutionellen Lernprozess beitragen. Von zentraler Bedeutung für das Systemdesign ist die Höhe des gewählten Cap, insbesondere um die Befürchtung überschießender Preise und sonstiger eventueller Marktstörungen auszuräumen. Der Anfangs-Cap sollte sich am historischen Mengengerüst der Vorjahre ausrichten (z. B. Fünfjahresdurchschnitt, um coronabedingte Verzerrungen auszugleichen). Über eine solche vorausschauend gestaltete ausreichende Dimensionierung des Caps wäre ein Zertifikatspreis erreichbar, der nicht zu stark vom Marktpreis im allgemeinen EU-EHS abweicht.

Die Allokation der Rechte kann grundsätzlich kostenlos zugeteilt oder versteigert werden. Aus allokativer Sicht bieten beide Lösungen die gleichen Anreize, solange der Cap eine wirksame Restriktion darstellt. Die allokativer Effizienz ist in beiden Fällen gewährleistet, da die Rechte einen Schattenpreis haben und am Markt verkauft werden können. Hauptargument gegen die kostenlose Zuteilung ist die verteilungspolitische Problematik. Die betroffene Branche erhält sozusagen eine

staatliche Subvention. Dies wird in der Carbon-Leakage-Diskussion bewusst akzeptiert, um die Unternehmen wettbewerbsfähig zu halten. Da in der Vergangenheit bei der Einführung des EU-EHS grundsätzlich Grandfathering praktiziert wurde, sollte auch in einem EU-EHS II die Zuteilung anfangs kostenlos erfolgen. Die indirekt betroffenen Industrien wie die Fahrzeugindustrie tragen ja bereits durch die Regulierung der Flottengrenzwerte die faktischen Anpassungslasten. Bei einem möglichen Start 2026 könnten in 25-Prozentpunktschritten ab 2027 jährliche Rechte in die Versteigerung bzw. zur Abgabe zu einem festen Zielpreis überführt werden, um zum Zeitpunkt einer potenziellen Integration die Allokation komplett per Auktion zu ermöglichen. Eine solche Integration wäre dann zum 1. Januar 2031 vorzusehen.

Ausgehend vom Niveau im Startjahr würde der Cap für den EU-EHS II fünf Jahre dem allgemeinen Minderungspfad des EU-EHS folgen. In einem solchen Setting bedarf es keiner Mindest- oder Höchstpreisregelung, da die Entwicklung der Versorgung mit Emissionsrechten sehr gut plan- und erwartbar ist. Wegen der auskömmlichen Anfangsausstattung und der dem allgemeinen Reduktionspfad folgenden Minderung des Cap kann es nicht zu plötzlichen Preisschwankungen kommen. Die mittelfristige Verkehrsentwicklung lässt auch keine Nachfragesprünge erwarten. Außerdem mindern die nach wie vor gültigen Regulierungen zu Flottengrenzwerten und die stärkere Marktdurchdringung der Elektromobilität die Kraftstoffnachfrage und damit die Nachfrage nach Emissionsrechten. Ergänzend kann man für die Übergangszeit diskutieren, die Allowances in beiden Systemen nicht (uningeschränkt) substituierbar auszugestalten, um der Befürchtung zu begegnen, der Verkehrssektor kaufe anderen Sektoren die Emissionsrechte weg, um eigene Anpassungslasten in Zukunft zu umgehen. Wichtig ist die Frage, was mit den Einnahmen aus der Versteigerung bzw. kostenpflichtigen Abgabe von Emissionsrechten geschehen soll.

Was passiert mit den Flottengrenzwerten?

In einem alle Sektoren umfassenden EU-Emissionshandelsystem für Treibhausgase bedarf es grundsätzlich keiner ergänzenden sektorspezifischen klimapolitischen Regulierungen mehr (Eisenkopf und Knorr, 2016). Die geplante weitestgehende Dekarbonisierung bis 2050 kann mit Sicherheit allein über eine entsprechende jährliche Absenkung des Cap für den Emissionshandel erreicht werden. Ordnungsrechtliche Vorgaben zu Einsparzielen einzelner Emittenten wären nicht nur unnötig, sondern sogar kontraproduktiv, da sie die Effizienz dieses systemischen Ansatzes mindern würden. Vor diesem Hintergrund wird die Regulierung der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs über ein System von Flottengrenzwerten mit der Integration des Verkehrssektors in das EU-EHS obsolet. Die bestehenden Vorgaben der EU zu den Flottengrenzwerten gemäß der Verordnung

2019/631 enthalten eine Minderung der Pkw-Flottenemissionen um 37,5 % bis 2030 bei Umstellung auf den neuen WLTP-Zyklus (Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure).³ Für 2025 ist ein Zwischenziel von 15 % definiert. Für schwere Lkw ist bis 2030 in diesem Zeitraum eine Absenkung um 30 % obligatorisch (BMU, 2020).

Im Vergleich zu einer Klimapolitik, die sich auf den Emissionshandel stützt, sind derartige Vorgaben zu den Flottengrenzwerten für Pkw ökonomisch ineffizient und kontraproduktiv. Eine am MIT erstellte Untersuchung für die USA konstatiert, dass Flottengrenzwerte sechs- bis 14-fach weniger kosteneffizient sind als eine CO₂-Besteuerung, und bei der Kombination von Verbrauchsstandards mit einem Emissionshandel die besonders teuren Möglichkeiten der Reduktion des Kraftstoffverbrauchs forciert werden (Karplus et al., 2013). Auch das zugunsten der Flottengrenzwerte zuweilen vorgetragene Argument der Rechts- und Planungssicherheit vermag nicht zu überzeugen. Aus ökonomischer Sicht ist es der sichere Weg in ein ineffizientes System technologischer Pfadabhängigkeiten und generiert eine kostenintensive Interventionsspirale. Da niedrigere Grenzwerte in Zukunft nicht primär über eine Optimierung von Verbrennungsmotoren, sondern über eine höhere Quote von Elektroautos erreicht werden, stellen Flottengrenzwerte auch rein systematisch nicht das richtige Instrument für die Regulierung dar.

Insgesamt bedeuten drastisch verschärfte Flottengrenzwerte auch eine „Elektroautoquote durch die Hintertür“, da die Hersteller nur so die angedrohten prohibitiven Strafzahlungen vermeiden können. Zusätzliche elektrisch betriebene Fahrzeuge bewirken aber nicht unbedingt eine Entlastung bei der Klimaproblematik. Zumindest ist es Augenwischerei, solche Fahrzeuge generell als „Null-Emissionsfahrzeuge“ zu bewerten. Hinzuweisen ist zunächst auf den CO₂-Rucksack der verbauten Batterien (Frontier Economics, 2019). Da der Cap im EU-EHS seit langem und auch auf absehbare Zeit keine Bindungswirkung für die Emissionen entfaltet, da der tatsächliche CO₂-Ausstoß darunterliegt, fahren heute zusätzliche Elektroautos auf Deutschlands Straßen mit den CO₂-Emissionen des marginalen Stromangebots, also in der Regel eines fossilen Kraftwerks. Der Strom aus Photovoltaik- oder Windkraftanlagen wird bevorzugt eingespeist und ist damit bereits verplant. Ceteris paribus kommt es also durch zusätzliche Elektroautos zumindest in Deutschland zu einem Anstieg der CO₂-Emissionen, der erst dann entfällt, wenn der Cap wieder ziehen wird (Eisenkopf, 2021; Weimann, 2020).

Eine ersatzlose Abschaffung der derzeit gültigen Regulierung wäre zwar ökonomisch konsequent, ist aber sowohl

³ WLTP steht für ein genormtes Verfahren zur Bestimmung des Kraftstoffverbrauchs eines Fahrzeugs sowie zur Überprüfung der Einhaltung der geltenden Abgasgrenzwerte (EU-Verordnung 2017/1151).

aus industriepolitischen als auch aus politökonomischen Gründen unrealistisch. Zum einen hat sich die Industrie in ihren Planungen für die nächste Dekade bereits auf diese Vorgaben eingestellt und entsprechende Entwicklungspfade angestoßen, zum anderen ist es kaum vorstellbar, dass die EU-Kommission generell von ihrem bisherigen Hauptinstrument der Klimapolitik für den Straßenverkehr ablässt bzw. offen zugesteht, dass eine Erreichung der Klimaziele zumindest bis 2030 damit nicht zu gewährleisten ist (Pritzl, 2020). Sie sollten daher auf dem aktuell vorgegebenen Niveau für 2030 eingefroren werden; politökonomisch kann das als Signal an die Öffentlichkeit interpretiert werden, dass die Automobilindustrie streng reguliert wird, auch wenn nach 2030 der Emissionshandel das klimapolitische Leitinstrument sein wird, das die Emissionen begrenzt.

CO₂-Minderungsquoten bedeuten Überregulierung

Die Klimapolitik der EU stützt sich nicht nur auf den Emissionshandel bzw. spezifische Vorgaben für die Lastenteilung, sondern auch auf Quoten für den Anteil erneuerbarer Energien und Vorgaben für die Energieeffizienz. Entsprechend sind bis 2030 die Anteile von Energien aus erneuerbaren Quellen auf 32 % und die Energieeffizienz um mindestens 32,5 % zu steigern. Dies ist eine Fortschreibung der 20/20/20-Ziele,⁴ die 2007 beschlossen wurden (BMU, 2017). Allerdings sind bei der Einführung eines Emissionshandelssystems für die dadurch abgedeckten Sektoren zusätzliche Regulierungen hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien oder der Energieeffizienz nicht erforderlich und sogar kontraproduktiv, da die Restrukturierung der Energieversorgung allein auf die Preissignale durch die knappen Emissionsrechte setzt.

Die politisch formulierten Vorgaben für eine Quote erneuerbarer Energien werden durch die Richtlinie 2018/2001 operationalisiert. Diese RED-II-Richtlinie sieht unterschiedliche Quoten erneuerbarer Energien und alternative Wege der Darstellung der Quoten für die einzelnen Sektoren vor. Im Verkehr sollen erneuerbare Energien bis 2030 einen Anteil von 14 % erreichen. Allerdings erlaubt die RED II die Mehrfachanrechnung z. B. von Elektromobilität auf das Ziel. Im Ergebnis müssen 2030 deshalb nur knapp über 7 % erneuerbare Energien genutzt werden, um die Vorgaben zu erfüllen. Außerdem gelten komplizierte Regelungen hinsichtlich des Einsatzes von Biokraftstoffen, um die Gefahr erhöhter CO₂-Emissionen infolge einer „indirekten Landnutzungsänderung“ (ILUC) zu begrenzen (cep, 2018).

Da es ökonomisch sowie klimapolitisch letztlich gleichgültig ist, wie und wo CO₂-Emissionen reduziert werden, wenn die

Ziele treffsicher und effizient erreicht werden, bedeuten solche Treibhausgasminderungsquoten bei Kraftstoffen eine Überregulierung, die mit der Einbeziehung des Straßenverkehrs in ein Emissionshandelssystem entfallen muss. In einem auch den Verkehr umfassenden EU-EHS orientiert sich der Einsatz bestimmter Energieformen an deren relativen Kosten einschließlich des Preises der mit ihrem Einsatz verbundenen Treibhausgasemissionen. Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen durch planwirtschaftliche Quoten für bestimmte Energiequellen (erneuerbare Energien) werden durch einen marktwirtschaftlichen Ansatz vermieden.

Integrationsprobleme in das EU-EHS sind lösbar

Einer der häufigsten Kritikpunkte hinsichtlich einer Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS ist die mögliche Konkurrenz um Emissionsrechte zwischen den bereits im System befindlichen Emittenten (Incumbents) und den neuen Nachfragern nach Emissionsrechten (Newcomers). Angesichts eines aktuellen Zertifikatepreises von rund 50 Euro im EU-EHS – der Preis lag über Jahre hinweg unter 10 Euro – geben geschätzte Vermeidungskosten im Straßenverkehr von 300 bis 400 Euro/t CO₂ oder mehr durchaus Anlass zur Befürchtung, dass es zu chaotischen Preisbewegungen komme, sollte der Verkehrssektor ad hoc in das EU-EHS überführt werden. Diese Bedenken lassen sich jedoch entkräften. Direkt verknüpft mit der Diskussion steigender Preise im EU-EHS infolge der Integration des Verkehrs ist die Frage des Carbon Leakage (Kemfert, Schmalz und Wägner, 2019; Felbermayr, 2019). So sollte es in dem hier vorgeschlagenen Szenario einer schrittweisen Integration mittelfristig bereits zu einer Angleichung der Preise für die Emissionszertifikate kommen. Über die Wahl des Cap und die Steuerung des Reduktionspfades des einzurichtenden EHS II für den Verkehrssektor ist während der Übergangsphase ein Preistrend realisierbar, durch den relevante Friktionen beim Eintritt in das allgemeine EU-EHS unwahrscheinlich sind. Umgekehrt besteht begründeter Anlass zu der Einschätzung, dass die Zertifikatepreise im EU-EHS in der nächsten Dekade erheblich steigen werden, speziell wegen der geltenden und anzuwendenden Regelungen zur Marktstabilitätsreserve (Weimann und Timme, 2019).

Die Ausweitung des Emissionshandels ist ökonomisch nur sinnvoll, wenn politisch zugelassen wird, dass die Vermeidung von Emissionen dort stattfindet, wo dies zu den geringsten Kosten möglich ist. Wenn dies nach 2031 eher der industrielle Sektor oder die Energiewirtschaft und nicht der Verkehr ist, ist das konstitutiv und notwendig für die Effizienz des Systems. Befürchtungen, dass der Verkehrssektor (nicht die Fahrzeugindustrie!) anderen Branchen günstiger die Emissionsrechte wegkaufe, um eigene Anstrengungen zur Emissionsminderung zu umgehen, sind unbegründet. Man kann solche Argumente sogar als Abkehr vom marktwirtschaftlichen Ko-

⁴ 20/20/20 steht für eine Treibhausgasemissionsreduktion um 20 % gegenüber dem Basisjahr 1990, einen Anteil erneuerbarer Energien von 20 % sowie eine Erhöhung der Energieeffizienz um 20 % bis 2020.

ordinationsprinzip begreifen; sie verkennen, dass bei einem Schutzzaun um den Energie- und Industriesektor CO₂ nicht dort vermieden wird, wo es am günstigsten ist (Pritzi, 2020).

Gesellschaftliche Akzeptanz der Klimapolitik

Wie der Sachverständigenrat Wirtschaft 2019 betont, besteht das Ziel der klimapolitischen Maßnahmen in einer effizienten Lenkungswirkung zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Staatliche Einnahmen, im Fall eines Emissionshandelssystems aus der Versteigerung von Emissionsrechten, sind nicht das eigentliche Ziel der Klimapolitik. Er plädiert daher für eine sozial ausgewogene Zurückverteilung möglicher zusätzlicher Einnahmen und macht dazu Vorschläge (SVR, 2019). Hintergrund dieser Überlegungen ist, dass Energiepreissteigerungen grundsätzlich regressiv wirken, d. h. Haushalte mit niedrigen Einkommen stärker belasten als solche mit hohem Einkommen. Empirisch ist relativ gut belegt, dass z. B. Ausgaben für Kraftstoffe bezogen auf das Nettoeinkommen regressiv verteilt sind. Noch stärker sind diese Wirkungen bei Strom und Wärme, während durch Kraftstoffpreiserhöhungen z. B. infolge zusätzlicher Kosten für den Emissionshandel vor allem Pendler:innen betroffen wären (Kemfert, Schmalz und Wägner, 2019).

So spricht sich z. B. der Sachverständigenrat für eine Rückgabe von Einnahmen aus CO₂-Abgaben je Einwohner:in (Kopfpauschale) oder eine Senkung der Stromsteuer bzw. der EEG-Umlage zur Senkung der Stromkosten aus. Auch wenn es nachvollziehbar scheint, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der Klimapolitik der Unterstützung durch verteilungspolitisch substanziierte Modelle der Rückvergütung der Einnahmen bedarf – auch im Kontext der EU27 –, sollte Klimapolitik nicht als Instrument der Verteilungspolitik benutzt werden und die Klimapolitik mit sozialpolitischen Belangen überfrachtet werden. Dieser Eindruck drängt sich jedoch auf, wenn man Stellungnahmen zum Einsatz z. B. von Klimaprämien liest (Bach et al., 2019; Stede et al., 2020). Außerdem unterschlagen die sehr detaillierten Modellrechnungen zu den Verteilungswirkungen z. B. von Kopfpauschalen die elementare Wirkung des damit verbundenen Einkommenseffekts, wie er in der Mikroökonomie beschrieben wird (Wied-Nebbeling, 2005). Bei einer Rückvergütung der Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung sollte man diese Kompensation des Einkommenseffekts einer Preiserhöhung im Blick haben, die vor allem bei unterdurchschnittlichen Haushaltseinkommen relevant sein dürfte und die Mengenreduktion begrenzt. Preissignale dürfen nicht durch Lastenteilung von vornherein ausgeschaltet werden. Und das Argument, wegen des Emissionshandels komme es zu Preissteigerungen, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen überfordern, weswegen ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Flottengrenzwerte vorzuziehen seien, kaschiert nur die damit verbundene marktwidrige Rationierung von Verbrennern.

Von zentraler Relevanz für eine erfolgreiche Klimapolitik sind institutionelle Fragen, die insbesondere die Glaubwürdigkeit betreffen. In der Literatur wird einhellig das Erfordernis klarer und glaubwürdiger klimapolitischer Entscheidungen und Weichenstellungen betont: „Letztlich steht und fällt eine zielführende Klimapolitik mit der Fähigkeit der Politik, sich gegenüber den Bürgern glaubwürdig zu einer Klimapolitik zu bekennen, die den CO₂-Preis in den Mittelpunkt des Instrumentariums stellt“ (SVR, 2019, Tz 10). Es darf also bei der Einführung eines Emissionshandelssystems für den Verkehr und hinsichtlich der späteren Integration dieses Systems in das EU-EHS keine Zweifel an der Ernsthaftigkeit der politischen Absicht und der Unumkehrbarkeit der einmal gefällten Entscheidungen geben, um keinerlei Anreize für ein Moral-Hazard-Verhalten zu setzen. Moral Hazard würde in diesem Kontext bedeuten, dass die Betroffenen sich zwar offiziell zu den klimapolitischen Zielen bekennen, aber implizit darauf hoffen, im Zweifelsfall „gerettet zu werden“.

Aus politökonomischer Perspektive ist klar, dass für volkswirtschaftlich relevante Branchen mit hoher Relevanz für Beschäftigung und Wachstum ein Moral-Hazard-Verhalten eine durchaus sinnvolle Strategie sein kann. Wie die jüngere Wirtschaftsgeschichte vielfach gezeigt hat, z. B. im Rahmen der Bankenrettung nach der Finanzkrise 2008/2009, aber auch in der aktuellen Corona-Krise, gibt es starke Anreize für die Politik, speziell die Arbeitsplätze in Großunternehmen zu retten, wenn es zu existenziellen Bedrohungen kommt. Eine solche existenzielle Bedrohung könnte für viele auf der Nutzung fossiler Energien basierender Geschäftsmodelle auch eine zu schnelle Dekarbonisierungspolitik mit zu anspruchsvollen Minderungspfaden des Cap im EU-EHS sein.

Erste Bewertung der Vorschläge der EU-Kommission

Mit dem am 14. Juli 2021 von der EU-Kommission vorgestellten „Fit for 55“-Programm wurde die Chance für eine konsistente, effektive und kosteneffiziente Klimapolitik auch für den Verkehrssektor verpasst. Zwar wird in dem Sammelurium von Vorschlägen auch ein Emissionshandel für den Verkehrs- und Gebäudesektor vorgeschlagen, doch bleibt unklar, ob und wie dieses System langfristig in den allgemeinen Emissionshandel integriert werden soll. Außerdem bleibt der Emissionshandel für den Verkehr nur schmückendes Beiwerk, da als Leitinstrument für den Straßenverkehr nach wie vor die Flottengrenzwerte gesetzt sind. Die Verschärfung des Grenzwertes auf minus 55 % bis 2030 erhöht den Druck auf die Industrie massiv, in Europa Elektroautos zu vermarkten. Der Flottengrenzwert von 0 g CO₂/km 2035 stellt aber nichts anderes als das Kaschieren eines faktischen Verbots der Neuzulassung von Verbrennerfahrzeugen dar. Es sollte klar geworden sein, dass das mit effektiver und kosteneffizienter Klimapolitik nichts zu tun hat; anstatt faktisch nur elektrische Antriebe zu forcieren, sollte die Kli-

mapolitik technologieoffen regulieren, um nicht einer schädlichen Anmaßung von Wissen zu unterliegen (WKM, 2021). Dirigismus und kontraproduktiver Interventionismus prägen auch viele weitere Maßnahmen wie die Vorgaben zur Errichtung von Ladesäulen, eine verbindliche innereuropäische Kerosinsteuern und grüne Treibstoffquoten für den Luftverkehr – trotz der bereits bestehenden Integration des Luftverkehrs in das EU-EHS. Auch die verschärften Quotenziele für erneuerbare Energien atmen den Geist der Klimaplanwirtschaft, die in der EU-Politik immer mehr Gestalt annimmt. Es gehört wenig Mut und Prognosefähigkeit dazu, ein Scheitern dieser Klimapolitik und erhebliche ökonomische Verwerfungen in den betroffenen Branchen vorherzusagen.

Literatur

- Achtnicht, M., K. von Graevenitz, S. Koesler, A. Löschel, B. Schoeman, T. Reaños und M. Angel (2015), Including road transport in the EU-ETS – An alternative for the future?, Adam Opel, BMW, ZEW.
- Bach, S. et. al. (2019), Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, *DIW Politikberatung Kompakt*, 138.
- Bonn, M. und G. Reichert (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS. Stand und Perspektiven nach der Reform, *cepInput*, 3.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (2017), Klimaschutz in Zahlen. Klimaziele Deutschland und EU.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2019), Warum eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Europäischen Emissionshandel nicht möglich ist, 6. Mai.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2020), Das System der CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, 4. Mai.
- Carstensen, K. und S. Kooths (2019), Grundlinien rationaler Klimapolitik, *Wirtschaftspolitischer Beitrag, Kiel Focus*.
- cep (Centrum für Europäische Politik) (2018), cepMonitor: Erneuerbare Energien ab 2021. Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen.
- DEHST (Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt) (2020), Nationales Emissionshandelssystem. Hintergrundpapier.
- Edenhofer, O., C. Flachsland, M. Kalkuhl, B. Knopf und M. Pahle (2019), Optionen für eine CO₂-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli.
- Eisenkopf, A. (2021), Rettet die Elektromobilität das Klima?, *WiSt-Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 50(2-3), 1.
- Eisenkopf, A. und A. Knorr (2016), Minderheitenvotum zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur: Nach der Klimakonferenz in Paris: Wird eine neue Klimastrategie für den Verkehr benötigt?, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 87, 167-174.
- Eitze, J. und M. Schebesta (2019), CO₂-Bepreisungsmodelle im Vergleich. Wie erreicht Deutschland seine Klimaziele nachhaltig?, *Konrad Adenauer Stiftung Analysen und Argumente*, 361.
- Endres, A. (2013), *Umweltökonomie*, 4. Aufl., Kohlhammer.
- Europäische Kommission (2021), Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, *Pressemitteilung*, 14. Juli.
- European Commission (2021), Publication of the total number of allowances in circulation in 2017 for the purposes of the Market Stability Reserve under the EU Emissions Trading System established by Directive 2003/87/EC. Communication from the Commission, 15. Mai.
- Feist, M., J. Haucap und C. Kehder (2019), Emissionshandel – Eine effiziente Form der CO₂-Bepreisung, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 13. September.
- Felbermayr, G. (2019), Grenzausgleich: Für Wirtschaft und Klima, *Wirtschaftspolitischer Beitrag, Kiel Focus*, 11.
- Felbermayr, G., S. Peterson und W. Rickels (2019), Für ein duales System der CO₂-Bepreisung in Deutschland und Europa, Juli.
- Fritsch, M. (2018), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 10. Aufl.
- Frontier economics (2019), Die CO₂-Gesamtbilanz für Antriebstechnologien im Individualverkehr heute und in der Zukunft. Lebenszyklusanalysen als Basis für zielführende Klimapolitik und Regularien.
- ICAP (International Carbon Action Partnership) (2020), Emissions Trading Worldwide, Status Report.
- Karplus, V. et. al. (2013), Should a vehicle fuel economy Standard be combined with an economy-wide greenhouse gas emissions constraint? Implications for Energy and Climate Policy in the United States, *Energy Economics*, 36, 322-333.
- Kasten, P., K. Schumacher und W. Zimmer (2015), Instrumentenmix im Verkehrssektor: Welche Rolle kann der EU-ETS für den Straßenverkehr spielen?
- Kempf, C., S. Schmalz und N. Wäger (2019), CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Erweiterung des Emissionshandels löst aktuelles Klimaschutzproblem nicht, *DIW-Discussion Papers*, 1818.
- Menner, M. und G. Reichert (2018), CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, *cepAnalyse*, 2.
- Obermüller F., T. Puls und T. Schaefer (2019), CO₂-Vermeidung im Straßenverkehr, *IW Gutachten im Auftrag der BP Europa SE*, 31. Januar.
- Pritzl, R. (2020), Realitätsillusion der deutschen Klimapolitik, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 701-706.
- Rickels, W., S. Peterson und G. Felbermayr (2019), Schrittweise zu einem umfassenden europäischen Emissionshandel, *Kiel Policy Brief*, 127, 9.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, *Sondergutachten*, Juli.
- Statistisches Bundesamt (2020), Europa. Straßenverkehr: EU-weite CO₂-Emissionen seit 1990 um 24 % gestiegen. Pkw verursachen den größten Anteil.
- Stede, J. et al. (2020), Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis, *DIW Politikberatung Kompakt*, 155.
- Weimann, J. (2020), Elektroautos und das Klima, *Wirtschaftsdienst*, 100(11), 890-895.
- Weimann, J. und F. Timme (2019), Die Entfremdung des Emissionshandels, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 69(5) 29-32.
- Wied-Nebbeling, S. und H. Schott (2005), *Grundlagen der Mikroökonomik*, 3. verbesserte Aufl.
- WKM (Wissenschaftliche Gesellschaft für Kraftfahrzeug- und Motorentechnik) (2021), Technische, regulatorische und gesellschaftliche Herausforderungen bei der Realisierung einer CO₂-neutralen Antriebstechnik für PKW und Nutzfahrzeuge in den nächsten Jahrzehnten.

Title: Emissions Trading as a Guiding Instrument for an Effective and Efficient EU Climate Policy in Transport

Abstract: The European Union's top climate policy objective is to fully decarbonise its member states' economies by 2050, i.e. to achieve climate neutrality in all sectors that currently still depend on fossil fuels. This is fully reflected in the EU Commission's political agenda under the heading "European Green Deal". In order to achieve climate neutrality by 2050, the EU's previous intermediate CO₂ reduction target was recently tightened from a 40 % to a 55 % reduction by 2030. In its "Fit for 55 Program", which was announced on 14 July 2021, the Commission proposed comprehensive reforms of the EU's emissions trading system, the Renewable Energies Directive and the Energy Tax Directive to fully implement the European Green Deal. This paper provides a critical assessment of the proposed measures.

JEL Classification: L52, L62, Q54

Christian Kagerl, Clemens Ohlert*

Mindestlohnbetriebe in der zweiten Corona-Welle

Die Mindestlohnbetriebe können es in der Corona-Pandemie aus verschiedenen Gründen besonders schwer haben. Wir stellen fest, dass Mindestlohnbetriebe zu Beginn 2021 häufiger von der Corona-Pandemie betroffen waren als die übrige Wirtschaft, was auf die Branchenzusammensetzung der Mindestlohnbetriebe und nicht auf den Mindestlohn selbst zurückzuführen ist. Die Ergebnisse zeigen auch, dass Mindestlohnbetriebe häufiger Kurzarbeit einsetzen als andere Betriebe. Auch das Arbeitsvolumen wird in Mindestlohnbetrieben häufiger als in anderen Betrieben durch den Abbau von Überstunden reduziert. Zudem werden Lohnerhöhungen und Sonderzahlungen häufiger gekürzt oder ausgesetzt.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns fand in einer wirtschaftlich sehr guten Lage statt. Dies hat sich mit Beginn der Corona-Krise, die in Deutschland seit dem zweiten Quartal 2020 einsetzte, geändert. Es kam zu Unterbrechungen globaler Lieferketten, Personalausfällen und Einschränkungen des Betriebs bzw. Betriebsverbots in Lockdowns. Entgegen anfänglichen Hoffnungen waren die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht nur von kurzer Dauer. Zu Beginn 2021 befand sich Deutschland auf dem bisherigen Höhepunkt der Pandemie, die zu starken Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der betrieblichen Aktivitäten von Anfang November 2020 bis ins Frühjahr 2021 führte.

Die Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns zur Zeit der Corona-Pandemie waren moderat.¹ Anfang 2021 be-

trug der gesetzliche Mindestlohn 9,50 Euro. Die nächste deutliche Erhöhung des Mindestlohns, dann auf 10,45 Euro, steht erst zum Juli 2022 an. Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen für die Annahme, dass es vom Mindestlohn betroffene Betriebe in der Corona-Pandemie besonders schwer haben könnten. Dies könnte z. B. daran liegen, dass diese Betriebe häufig in Wirtschaftsbereichen aktiv sind, die von der Pandemie bzw. von den Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus stark betroffen sind, wie z. B. das Gastgewerbe, der Einzelhandel und weitere personenbezogene Dienstleistungen. Hinzu kann kommen, dass der Mindestlohn bzw. dessen Erhöhungen den Spielraum für Lohnanpassungen im unteren Lohnbereich einschränkt (Börschlein und Bossler, 2021). Insgesamt ist daher zu erwarten, dass vom Mindestlohn betroffene Betriebe häufiger mit kostenreduzierenden Personalmaßnahmen auf die Pandemie reagieren.

Laut bisherigen Studien hatte der gesetzliche Mindestlohn seit seiner Einführung nur geringe Auswirkungen auf die Beschäftigung in Deutschland (Pestel et al., 2020; Bossler et al., 2020). Allerdings waren durchaus verschiedene Anpassungsreaktionen bzw. Konsequenzen auf der betrieblichen Ebene zu beobachten. Zu den wichtigsten von Betrieben genannten Reaktionen gehörten die Erhöhung von Preisen und die Reduzierung von Arbeitszeiten (Bellmann et al., 2016; Statistisches Bundesamt, 2018; Mindestlohnkommission, 2020). Kausale Evaluationsstudien ergaben unter anderem, dass es mindestlohnbedingt zu einem Rückgang von Gewinnen und einem kurzfristigen Rückgang von Investitionen in Sachkapital kam (Bossler et al., 2020). Es zeigten sich bislang keine Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die betriebliche Produktivität (Bossler et al., 2020). Während sich insgesamt kein Effekt des Mindestlohns auf Betriebsschließungen zeigte (Bossler et al., 2018), deuten einige Befunde auf eine mindestlohnbedingte Zunahme von Betriebsschließungen bei Kleinbetrieben mit bis zu zwei abhängig Beschäftigten hin (Dustmann et al., 2020).

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

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

* Der Artikel gibt ausschließlich die Meinung der Autoren und nicht notwendigerweise die der Mindestlohnkommission wieder.

¹ 2019 betrug der Mindestlohn 9,19 Euro und seit Januar 2020 9,35 Euro. Anfang 2021 stieg der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland auf 9,50 Euro und seit Juli 2021 beträgt er 9,60 Euro.

Christian Kagerl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe des Direktors am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Dr. Clemens Ohlert ist Wissenschaftler in der Geschäfts- und Informationsstelle für den Mindestlohn.

Aktuell hat die Corona-Pandemie vielfältige Auswirkungen auf Beschäftigte und Betriebe in Deutschland. Unter anderem zeigte sich, dass Erwerbstätige mit geringeren Einkommen und mit niedrigerem Bildungsstand relativ stark von Arbeitszeitreduktion und Gehaltseinbußen betroffen waren (Kohlrausch et al., 2020; Schröder et al., 2020).² Dies erklärt sich teilweise dadurch, dass Dienstleistungsbereiche mit einem hohen Anteil von Niedriglohnbeschäftigten stark von den einschränkenden Maßnahmen gegen die Pandemie betroffen waren. Besonders der Handel (drei von zehn Betrieben) und das Gastgewerbe (neun von zehn Betrieben) waren zwischen Januar und April 2021 massiv vom Lockdown betroffen, im Gastgewerbe gab in diesem Zeitraum sogar ein Drittel aller Betriebe eine vollständige Einstellung der Geschäftsaktivität an (IAB, 2021). Hinzu kommt, dass Tätigkeiten mit niedriger Entlohnung häufig nicht für mobile Arbeit bzw. die Arbeit aus dem Homeoffice geeignet sind und bei entsprechenden Beschäftigten Kontaktbeschränkungen häufiger zu Kurzarbeit führen. Geringfügig Beschäftigte, die etwa die Hälfte der Mindestlohnbeziehenden ausmachen, haben allerdings keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld und waren von Einkommens- und Jobverlusten besonders stark betroffen (Grabka et al., 2020). Es stellt sich somit die Frage, ob Betriebe mit zum Mindestlohn beschäftigten Arbeitnehmer:innen spezifische Reaktionen auf die Corona-Pandemie zeigen. Dies kann darin begründet sein, dass Niedriglohnbetriebe von der Corona-Pandemie stärker betroffen sind oder grundsätzlich andere Eigenschaften und Dynamiken aufweisen als Betriebe mit höherem Lohnniveau. Außerdem wäre möglich, dass der Mindestlohn in der (Corona-)Krise eine spezifische Wirkung entfaltet. Die vorliegenden Befunde stellen die Situation der Mindestlohnbetriebe Anfang 2021 dar, ohne die Ursachen im Einzelnen identifizieren zu können.

Datengrundlage

Die Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid19-Krise“ befragt seit August 2020 in ungefähr monatlichem Rhythmus 1.500 bis 2.000 Betriebe zu ihrem Umgang mit den zahlreichen Auswirkungen der Pandemie.³ Die Stichprobe entstammt der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit, und die gewichteten Ergebnisse sind repräsentativ für die Gesamtheit der privatwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland (Aminian et al., 2021). Die nachfolgenden Zahlen basieren auf der achten Welle der Befragung, an der zwischen dem 18. und 29. Januar 2021 1.997 Betriebe teilgenommen haben. Als vom Mindestlohn betroffen gelten im Rahmen der Befragung Betriebe, die Anfang

² Dies gilt darüber hinaus auch für Selbstständige mit höheren Verdiensten (Grabka, 2021).

³ Die Erhebung wird durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Kooperation mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) durchgeführt.

Abbildung 1
Mindestlohnbetriebe und Betriebe mit negativen Corona-Auswirkungen nach Branchen



Anmerkung: Werte auf Basis von 1.997 befragten Betrieben.

Quelle: Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 8 (Jan 2021); eigene Berechnungen.

2021 mindestens einen Beschäftigten hatten, der zum Mindestlohn entlohnt wurde.⁴

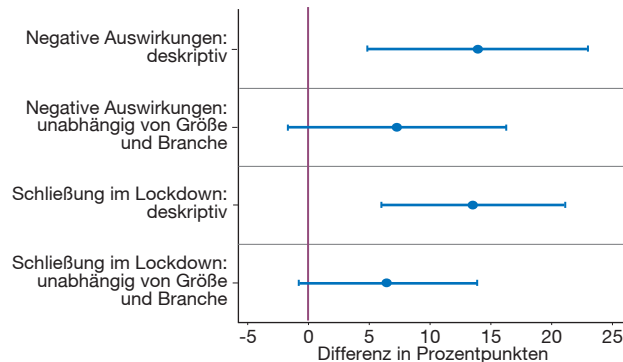
Betriebliche Betroffenheit vom Mindestlohn

Anhand der IAB-Befragung zeigt sich, dass zu Beginn des Jahres 2021 rund 17 % der Betriebe mindestens einen Beschäftigten hatten, der zum Mindestlohn entlohnt wurde. Der Anteil lag bei rund 20 % in Ostdeutschland und bei rund 16 % in Westdeutschland. Typischerweise ist die Mindestlohnbetroffenheit in Dienstleistungsbranchen besonders hoch (vgl. Abbildung 1). Dies betrifft insbesondere das Gastgewerbe, den Einzelhandel und den Bereich Logistik. Diese Branchen sind überwiegend durch direkten Kundenkontakt gekennzeichnet und tätigkeitsbedingt wenig für das Arbeiten von zu Hause geeignet. Dementsprechend sind die vom Mindestlohn stark betroffenen Branchen teilweise auch von der Corona-Pandemie besonders häufig negativ betroffen (Börschlein und Bossler, 2021). Die in Mindestlohnbetrieben beobachteten Entwicklungen 2020 und 2021 sind daher stark durch die Pandemie geprägt und gehen nicht oder nur zum Teil auf Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns zurück. Mindestlohn bzw. Niedriglohnbetriebe können sich zudem auch in weiteren Merkmalen sowie ihrer Dynamik systematisch von Betrieben mit höherem Lohnniveau unterscheiden (Ohlert, 2021; Dütsch und Himmelreicher, 2020).

Insgesamt gaben 52 % der Betriebe an, negativ von der Corona-Pandemie betroffen zu sein. Nur 5 % nahmen positive Auswirkungen der Pandemie wahr. In weiteren 18 % hielten sich positive und negative Auswirkungen die Waa-

⁴ Die Frage lautete: „Gibt es in Ihrem Betrieb Beschäftigte, die zum gesetzlichen Mindestlohn von derzeit 9,50 Euro pro Stunde entlohnt werden?“

Abbildung 2
Unterschiede in der Krisenbetroffenheit zwischen Mindestlohnbetrieben und anderen Betrieben



Anmerkung: durchschnittliche marginale Effekte und zugehörige 95 %-Konfidenzintervalle aus gewichteten logistischen Regressionen auf Basis von 1.997 befragten Betrieben.

Quelle: Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 8 (Jan 2021); eigene Berechnungen.

ge, während sich 25 % der Betriebe nicht betroffen sahen. Vom Mindestlohn betroffene Betriebe sind laut Selbsteinschätzung der Betriebe häufiger negativ von der Corona-Pandemie beeinflusst als Betriebe ohne Mindestlohnbeschäftigte. Die Mindestlohnbetriebe sind zu etwa 14 Prozentpunkten häufiger negativ betroffen. Kontrolliert man für die Zusammensetzung der Betriebe nach Branchen und Betriebsgrößen, beträgt dieser Unterschied noch rund 7 Prozentpunkte und ist nicht mehr statistisch signifikant. Die höhere Betroffenheit der Mindestlohnbetriebe ergibt sich also zu einem beträchtlichen Teil daraus, dass diese in krisenbetroffenen Branchen wirtschaftlich aktiv sind. Dieser Sachverhalt ist sehr ähnlich, wenn anstatt der allgemeinen Einschätzung zu negativen Auswirkungen betrachtet wird, ob Betriebe wegen der Verfügungen des Lockdowns im Januar 2021 zumindest teilweise schließen mussten (vgl. Abbildung 2). Für eine höhere Betroffenheit der Mindestlohnbetriebe durch die Corona-Pandemie spricht zudem, dass diese Betriebe häufiger staatliche Förderungen zur Überbrückung in Anspruch nahmen. Im Januar 2021 hatte knapp ein Viertel (23 %) der Mindestlohnbetriebe die Überbrückungshilfe der Bundesregierung für das vierte Quartal 2020 bereits beantragt oder plante, dies zu tun. Bei den Nicht-Mindestlohnbetrieben waren es lediglich 13 %. Anhand der IAB-Erhebung bestätigt sich auch, dass die Möglichkeit für Homeoffice in Mindestlohnbetrieben (32 %) weniger verbreitet ist als bei anderen Betrieben (49 %).

Anhand der Befragung lässt sich auch ermitteln, welche spezifischen Schwierigkeiten die Corona-Pandemie bei Betrieben im Januar 2021 hervorrief. Dabei nannten die Betriebe am häufigsten einen Rückgang der Nachfrage sowie erhöhte Kosten aufgrund von Hygieneauflagen (vgl. Ab-

Abbildung 3
Art der negativen Krisenauswirkungen auf Betriebe



Anmerkung: Anteil der Betriebe mit mittleren oder schweren Auswirkungen der jeweiligen Art an allen Betrieben (Ausprägungen 3, 4 oder 5 auf einer Fünfer-Likert-Skala), Werte auf Basis von 1.997 befragten Betrieben.

Quelle: Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 8 (Jan 2021); eigene Berechnungen.

bildung 3). Beides war bei Mindestlohnbetrieben deutlich häufiger der Fall als bei Nicht-Mindestlohnbetrieben. Z. B. waren 39 % der Mindestlohnbetriebe von Kosten durch die allgegenwärtigen Hygieneauflagen betroffen, wohingegen dies nur auf 31 % der restlichen Betriebe zutraf. Trotz dieser beobachtbaren Tendenzen sind die Differenzen nicht statistisch signifikant (mit und ohne Berücksichtigung von Kontrollvariablen). Beim Absatz der eigenen Produkte und beim Bezug von Vorleistungen zeigen sich deskriptiv keine nennenswerten Unterschiede. Es wäre denkbar, dass Mindestlohnbetriebe nicht nur häufiger, sondern auch stärker von der Pandemie betroffen sind als andere Betriebe. Die IAB-Erhebung zeigt allerdings bei Betrieben, die grundsätzlich negativ von der Krise betroffen sind, keine Unterschiede in der Stärke der Betroffenheit.

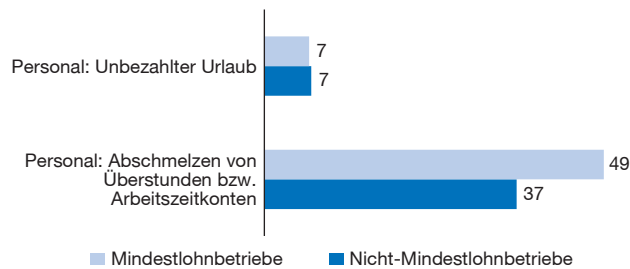
Betriebliche Reaktionen auf die Corona-Pandemie

Um auf die Krise zu reagieren, haben Unternehmen zahlreiche Möglichkeiten. Zur Vermeidung von Entlassungen hat sich während der Pandemie das Instrument der Kurzarbeit als äußerst relevant erwiesen. Doch auch über die Kurzarbeit hinaus stehen weitere Maßnahmen zur Verfügung, eine als temporär empfundene Krise ohne Entlassungen zu überwinden (Bellmann et al., 2020). Änderungen in der Lohn- und Gehaltspolitik oder Maßnahmen wie der Abbau von Überstunden kommen hier infrage (Kagerl und Bruttel, 2021).

Beschäftigungsdynamik und Kurzarbeit

Nur rund 5 % der Betriebe gaben an, Anfang 2021 (in den letzten drei Wochen vor der Befragung) Beschäftigte entlassen zu haben. Von diesen Betrieben gaben rund 41 %

Abbildung 4
Arbeitszeitmaßnahmen in der Corona-Krise



Anmerkung: Werte auf Basis von 1.997 befragten Betrieben.

Quelle: Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 8 (Jan 2021); eigene Berechnungen.

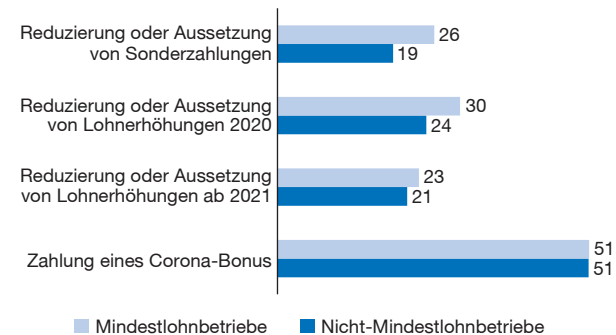
an, Entlassungen aufgrund der Corona-Pandemie vorgenommen zu haben. Diese Angaben unterscheiden sich nicht signifikant zwischen Mindestlohnbetrieben und der sonstigen Wirtschaft. Allerdings gaben 32 % der Mindestlohnbetriebe an, seit Beginn der Krise auf Neueinstellungen verzichtet zu haben, während dies nur 29 % der restlichen Betriebe taten, obschon diese Differenz nicht statistisch signifikant ist. Diese Tendenz deckt sich mit Ergebnissen zu einem zwischenzeitlichen deutlichen Rückgang offener Stellen 2020, der ebenfalls bei Mindestlohnbetrieben stärker ausfiel (Börschlein und Bossler, 2021).

Die Nutzung von Kurzarbeit kann die Personalkosten für krisenbetroffene Betriebe reduzieren und somit negative Beschäftigungseffekte verhindern. Bei etwa 23 % der Betriebe war im Januar 2021 mindestens ein Teil der Belegschaft in Kurzarbeit. Der Anteil war mit rund 29 % in vom Mindestlohn betroffenen Betrieben um 7 Prozentpunkte höher als in den übrigen Betrieben. Der Unterschied ist allerdings nicht statistisch signifikant. Eine signifikant höhere Intensität der Kurzarbeit (in % der Belegschaft) lässt sich auf Basis der Befragung ebenfalls nicht feststellen, in kurzarbeitenden Mindestlohnbetrieben waren im Januar durchschnittlich 55 % der Belegschaft in Kurzarbeit, in anderen kurzarbeitenden Betrieben waren es 59 %. Für das 3. Quartal 2020 zeigte sich anhand der IAB-Stellenerhebung eine signifikant höhere Nutzung von Kurzarbeit in Mindestlohnbetrieben (Börschlein und Bossler, 2021).

Arbeitszeitmaßnahmen

Neben der Kurzarbeit kommen weitere arbeitszeitreduzierende Maßnahmen in Betracht, um in der Krise Personalkosten zu sparen. Unbezahlter Urlaub wurde insgesamt nur in wenigen Betrieben aufgrund der Corona-Krise genommen. Das Abschmelzen von Überstunden bzw. Arbeitszeitkonten aufgrund der Krise war allerdings in Mindestlohnbetrieben signifikant häufiger verbreitet als in Nicht-Mindestlohnbetrieben (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 5
Lohn- und Gehaltspolitik in der Corona-Krise



Anmerkung: Werte auf Basis von 1.997 befragten Betrieben.

Quelle: Betriebsbefragung „Betriebe in der Covid-19-Krise“, Welle 8 (Jan 2021); eigene Berechnungen.

Lohn- und Gehaltspolitik

Vom Mindestlohn betroffene Betriebe könnten spezifische Maßnahmen treffen, um auf die Corona-Pandemie zu reagieren. Der Mindestlohn beschränkt für diese Betriebe grundsätzlich die Lohnanpassungsmöglichkeiten nach unten hin. Allerdings ist davon auszugehen, dass nominale Lohnreduzierungen selbst in der Krise nur selten vorkommen. Laut einer Befragung würden nur etwa 2 % aller Betriebe gerne Stundenlöhne unter das Niveau des Mindestlohns senken, rund 4 % der Betriebe gaben an, eine Neueinstellung unterhalb des Mindestlohniveaus tätigen zu wollen (Börschlein und Bossler, 2021). Dies könnte sich in Bezug auf Erhöhungen des Mindestlohns anders darstellen. Denn Lohnerhöhungen würden Unternehmen in Krisenzeiten unter Umständen durchaus zurückstellen.

Die Ergebnisse aus der Erhebung zeigen, dass Mindestlohnbetriebe 2020 tendenziell häufiger Lohnerhöhungen reduziert oder ausgesetzt haben als andere Betriebe (vgl. Abbildung 5). Für 2021 war dies durch Mindestlohnbetriebe ebenfalls häufiger vorgesehen. Diese Unterschiede sind allerdings nicht statistisch signifikant. Reduzierungen oder die Aussetzung von Sonderzahlungen hingegen wurden durch Mindestlohnbetriebe signifikant häufiger vorgenommen als durch andere Betriebe. Die Zahlung eines Corona-Bonus wurde dagegen bei etwa der Hälfte sowohl der Mindestlohnbetriebe als auch anderer Betriebe durchgeführt.

Fazit

Mindestlohnbetriebe sind besonders oft Betriebe kleiner und mittlerer Größe in Gastronomie, Einzelhandel, Logistik oder weiteren Dienstleistungsbranchen. Die Arbeit in diesen Branchen ist überwiegend durch direkten Kundenkontakt gekennzeichnet und daher häufiger von Hygieneauflagen betroffen und tätigkeitsbedingt weniger für das Arbeiten von zu

Hause geeignet. Es ist daher davon auszugehen, dass Betriebe mit zum Mindestlohn Beschäftigten die Corona-Pandemie besonders deutlich zu spüren bekommen. Der Mindestlohn beschränkt grundsätzlich die Lohnanpassungsmöglichkeiten nach unten. Im Zeitraum der Pandemie stieg der Mindestlohn allerdings nur moderat, von 9,19 Euro 2019 auf 9,35 Euro 2020 und auf 9,50 Euro zu Beginn des Jahres 2021. Die achte Welle der Erhebung „Betriebe in der Covid-19-Krise“ des IAB fand im Januar 2021 statt und erhob neben der Situation in der Pandemie auch, ob die Betriebe Mindestlohnbeschäftigte hatten. Aufgrund des Fragezeitpunkts beziehen sich die Angaben überwiegend auf den (bisherigen) Höhepunkt der Corona-Pandemie im Winter 2020/2021.

Die Ergebnisse zeigen, dass Mindestlohnbetriebe zu Beginn 2021 häufiger von der Corona-Pandemie betroffen waren als die restliche Wirtschaft. Dies geht insbesondere auf die Branchenzusammensetzung der Mindestlohnbetriebe zurück. Die Befunde deuten des Weiteren darauf hin, dass Mindestlohnbetriebe etwas häufiger Kurzarbeit in Anspruch nehmen als andere Betriebe. Der Arbeitsumfang wird in Mindestlohnbetrieben auch durch den Abbau von Überstunden häufiger reduziert als in anderen Betrieben. Zudem werden Gehaltserhöhungen und Sonderzahlungen häufiger reduziert oder ausgesetzt. Entlassungen kamen Anfang 2021 insgesamt, wie auch bei den Mindestlohnbetrieben nur bei einem kleinen Teil von Betrieben vor. Offensichtlich konnten die Kurzarbeit sowie die weiteren Personal- und Lohnmaßnahmen einen Beschäftigungsabbau effektiv verhindern.

Die Befunde über die Situation der Mindestlohnbetriebe spiegeln wider, dass sich die Auswirkungen der Pandemie in manchen Wirtschaftsbereichen und Beschäftigungssegmenten ballen. Demnach sind sowohl Erwerbstätige mit geringeren Einkommen und mit niedrigerem Bildungsstand (Kohlrusch et al., 2020; Schröder et al., 2020), als auch Betriebe, die geringe Löhne zahlen, vergleichsweise stark negativ von der Krise betroffen. Entsprechend nutzten Mindestlohnbetriebe auch häufiger als andere Betriebe die Überbrückungshilfe der Bundesregierung. Die Situation von Mindestlohnbetrieben in der Corona-Pandemie hängt maßgeblich mit deren Strukturmerkmalen zusammen und geht nach bisherigen Erkenntnissen nicht ursächlich auf den Mindestlohn zurück.

Literatur

- Aminian, A. et al. (2021), Panel: Betriebe in der Covid-19 Krise – 20/21. Eine Längsschnittstudie in deutschen Betrieben – Welle 1-9, *FDZ-Datenreport*, 2.
- Bellmann, L., M. Bossler, M. Dütsch, H.-D. Gerner und C. Ohlert (2016), Folgen des Mindestlohns in Deutschland. Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen, *IAB-Kurzbericht*, 18.
- Bellmann, L., C. Kagerl, T. Koch, C. König, U. Leber, M. Schierholz, J. Stegmaier und A. Aminian (2020), Kurzarbeit ist nicht alles: Was Betriebe tun, um Entlassungen in der Krise zu vermeiden, *IAB-Forum*, 25. September, <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-ist-nicht-alles-was-betriebe-tun-um-entlassungen-in-der-krise-zu-vermeiden/> (16. September 2021).
- Börschlein, B. und M. Bossler (2021), Rückgang der Arbeitsnachfrage in der Corona-Krise. Kurzfristig sind Mindestlohnbetriebe etwas stärker betroffen, *IAB-Kurzbericht*, 12.
- Bossler, M., N. Gürtzgen und B. Börschlein (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IAB.
- Bossler, M., N. Gürtzgen, B. Lochner, U. Betzl, L. Feist und J. Wegmann (2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IAB.
- Dustmann, C., A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer und P. vom Berge (2020), Reallocation effects of the minimum wage, *CReAM Discussion Paper*, 07/20, Centre for Research and Analysis of Migration.
- Dütsch, M. und R. Himmelreicher (2020), Characteristics contributing to low- and minimum-wage labour in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 240(2-3), 161-200.
- Grabka, M. M. (2021), Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, *DIW Wochenbericht*, 88(18), 308-316.
- Grabka, M. M., C. Braband und K. Göbler (2020), Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, *DIW Wochenbericht*, 87(45), 841-847.
- IAB (2021), Aktuelle Daten und Indikatoren, Ergebnisse aus Welle 15 der Studie „Betriebe in der Covid19-Krise“, 4. August.
- Kagerl, C. und O. Bruttel (2021), Personalpolitik in der Coronakrise, *Personalmagazin*, 6, 86-88.
- Kohlrusch, B., A. Zucco und A. Hövermann (2020), Verteilungsbericht 2020. Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt, *WSI Report*, 62.
- Mindestlohnkommission (2020), Dritter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Ohlert, C. (2021), Ausmaß der betrieblichen Betroffenheit vom gesetzlichen Mindestlohn anhand der Verdienststrukturerhebung, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.
- Pestel, N., H. Bonin, I. Isphording, T. Gregory und M. Caliendo (2020), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Schröder, C. et al. (2020), Erwerbstätige sind vor dem Covid-19-Virus nicht alle gleich, *SOEPpapers*, 1080.
- Statistisches Bundesamt (2018), Verdiensterhebung 2017. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und die Arbeitszeiten der abhängigen Beschäftigten.

Title: *Minimum Wage Companies in the Second Wave of the Corona Crisis*

Abstract: *For a number of reasons, businesses affected by minimum wage may have a particularly hard time during the coronavirus pandemic. We have found that minimum wage establishments were more frequently affected by the Corona pandemic than the rest of the economy at the beginning of 2021 due to the industry composition of these establishments rather than to minimum wage itself. The findings also indicate that minimum-wage establishments use short-time work more often and that the volume of work is reduced more frequently than in other establishments by cutting back on overtime. Finally, salary increases and special payments are also reduced or suspended more frequently.*

JEL Classification: J23, J38, M54

Tom Krebs, Martin Scheffel, Manuela Barišić, Valentina Sara Consiglio*

Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung

Die Corona-Krise hat die Wirtschaft zwar belastet, doch bietet sie auch die Chance, durch Reformen des Sozialversicherungssystems den Aufbau guter Beschäftigung zu fördern. Auf Basis eines makroökonomischen Modells untersucht der Beitrag zwei Reformvarianten, die den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs abschaffen und zudem Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen entlasten. Die Ergebnisse der Simulationsanalyse zeigen, dass eine Reform zur Abschaffung der Minijob-Regelung bei gleichzeitiger Entlastung der unteren Einkommensgruppen (bis 1.800 Euro brutto im Monat) viele Gewinner:innen hat. Die Reform hätte positive Effekte für Wirtschaft, Gesellschaft und öffentliche Finanzen.

Die Corona-Krise hat Wirtschaft und Gesellschaft hart getroffen, doch es gibt auch Grund zur Hoffnung. Die Krise bietet eine Chance, strukturelle Reformen voranzutreiben und gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Eine wichtige Reform betrifft das Sozialversicherungssystem.

Deutschland hat ein relativ gut ausgebautes System der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung. Das hat viele Vorteile, aber auch den Nachteil, dass niedrige Erwerbseinkommen relativ stark durch Sozialversicherungsbeiträge belastet werden. Die hohe Abgabenbelastung der niedrigen Erwerbseinkommen im Zusammenspiel mit den geringen Stundenlöhnen im Niedriglohnbereich haben zur Folge, dass sich Arbeit für viele Erwerbspersonen in Deutschland kaum lohnt.

Dieses Problem hat auch die Bundesregierung erkannt, und seit 1. Juli 2019 wurden die Sozialversicherungsbeiträge für geringe Erwerbseinkommen gesenkt. Konkret wurde die bisherige Midi-Job-Gleitzzone für monatliche Bruttoeinkommen zwischen 450 Euro (Minijob) und 850 Euro durch einen erweiterten Übergangsbereich von 450 Euro bis 1.300 Euro abgelöst.

Die Reform vom 1. Juli 2019 ist ein Schritt in die richtige Richtung, doch greift sie aus zwei Gründen zu kurz. *Erstens* belässt die Reform den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs und subventioniert somit Beschäftigungsverhältnisse mit unterdurchschnittlicher Produktivität. Zudem ist die mangelnde soziale Absicherung von Minijobs ein bekanntes Problem, das in der Krise besonders deutlich wurde.

Zweitens entlastet die Reform nicht die Einkommen über 1.300 Euro und hat somit (fast) keine positiven Auswirkungen auf die Vollzeitbeschäftigung und gut bezahlte Teil-

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

Dr. Martin Scheffel ist Lecturer Above the Bar an der National University of Ireland, Galway.

Manuela Barišić ist Senior Projektmanagerin im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Projekt „Beschäftigung im Wandel“ der Bertelsmann Stiftung.

Valentina Sara Consiglio ist Projektmanagerin im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Projekt „Beschäftigung im Wandel“ der Bertelsmann Stiftung.

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

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

* Dieser Text stellt eine Zusammenfassung der im Juni 2021 veröffentlichten Studie „Raus aus der Minijobfalle – Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen“ (Krebs und Scheffel, 2021) dar, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung entstanden ist.

zeitbeschäftigung. Die aktuelle Krise bzw. die Zeit nach der Pandemie bietet die Chance, aufbauend auf der Reform vom 1. Juli 2019 eine größere Reform der Sozialversicherungsbeiträge zu implementieren, die das Sozialversicherungssystem in diese zwei Richtungen weiterentwickelt und somit einen wichtigen Beitrag zum Aufbau guter Beschäftigung leistet.

Reformen zur Entlastung niedriger Einkommen und Abschaffung des Sonderstatus des Minijobs

Diese Überlegungen bilden den Hintergrund der vorliegenden Analyse. Es werden zwei Reformen untersucht, die beide den sozialrechtlichen Sonderstatus des Minijobs abschaffen und gleichzeitig viele Erwerbspersonen mit niedrigem Einkommen entlasten. Dabei schafft nur die zweite Reformvariante eine breite Entlastung der unteren Einkommen. Die zwei Reformvarianten sind (vgl. auch Abbildung 1):¹

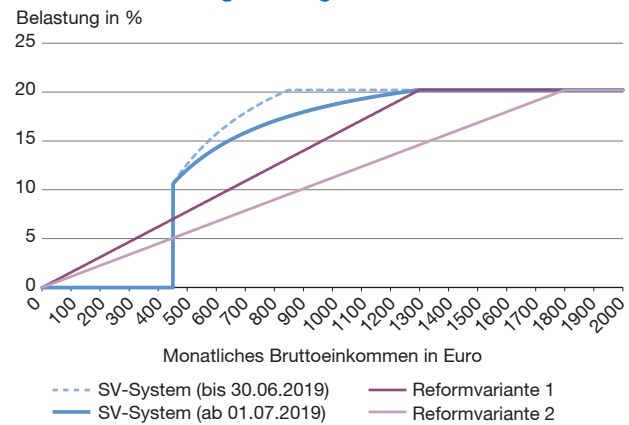
- *Reformvariante 1* schafft den Sonderstatus des Minijobs ab, indem sie eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung von 0% bei einem Bruttoeinkommen von 0 Euro auf 20,2% am oberen Ende des aktuellen Übergangsbereichs einführt.
- *Reformvariante 2* schafft ebenfalls den Sonderstatus des Minijobs ab und entlastet zusätzlich geringe Einkommen im Niedriglohnbereich. Konkret führt die zweite Reformvariante wie Reformvariante 1 eine linear ansteigende Durchschnittsbelastung ein, weitet aber gleichzeitig die Obergrenze des Übergangsbereichs von derzeit 1.300 Euro auf 1.800 Euro aus und entlastet somit zusätzlich vollzeitbeschäftigte Erwerbspersonen im Niedriglohnbereich bis 1.800 Euro.

Der zugrundeliegende Modellrahmen

Die Evaluation der unterschiedlichen Reformvarianten basiert auf einem mikroökonomisch fundierten makroökonomischen Modell der deutschen Volkswirtschaft. Der Fokus der Analyse liegt auf der Entwicklung des Produktionspotenzials – kurzfristige keynesianische Nachfrageeffekte werden vernachlässigt. Das Modell erlaubt eine empirisch fundierte dynamische Analyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die neben den direkten Effekten auch die indirekten Effekte berücksichtigt, die durch Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen sowie Wechselwirkungen zwischen Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten verursacht werden. Die im Modellrahmen ab-

¹ Die Auswirkungen der Reform vom 1. Juli 2019 werden auch in Krebs und Scheffel (2021) untersucht, aber hier nicht weiter besprochen.

Abbildung 1
Durchschnittsbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge



Quelle: eigene Berechnung.

gebildeten Friktionen und Anreizsysteme² führen zu einer Verzerrung privater Investitionsanreize und bedingen die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen.

Die zugrundeliegenden Wirkungskanäle

Das Modell bildet die zentralen Wirkungskanäle ab, sodass kausale Zusammenhänge konsistent analysiert werden können. Die Entlastung geringer und mittlerer Einkommen durch eine Reform der Sozialversicherungsbeiträge hat dabei direkte und indirekte Effekte. Die direkten Effekte sind eine Folge von Verhaltensänderungen von Erwerbspersonen mit geringen und mittleren Einkommen. Jede der hier betrachteten Reformen führt zu einer durchschnittlichen Entlastung des Arbeitseinkommens und steigert somit für arbeitslose Erwerbspersonen den Anreiz zur Stellensuche. Darüber hinaus ergeben sich je nach Reform zusätzliche Anzeizeffekte.

Insbesondere motivieren die Reformvarianten 1 und 2 geringfügig Beschäftigte, ihr Arbeitsangebot auszuweiten und nach einer Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung zu suchen: Das Problem der „Minijobfalle“ wird abgeschwächt. Mit einem Wechsel aus geringfügiger Beschäftigung in

² Im Modell sind private Haushalte unvollständig gegen Einkommensrisiken versichert. Zudem steigen die Steuer- und Sozialabgaben der privaten Haushalte mit dem geleisteten Arbeitsvolumen. Diese Faktoren hemmen Ausweitungen des Arbeitsangebots. Außerdem behindern Suchfriktionen auf den Arbeitsmärkten die optimale Allokation der Produktionsfaktoren. Ökonomische Externalitäten, die zum Beispiel durch ein gemeinschaftlich finanziertes Sozialversicherungssystem entstehen, führen zu unterschiedlichen privaten und sozialen Renditen, sodass Entlastungen geringer und mittlerer Einkommen durchaus gesamtwirtschaftliche Effekte haben und zu einer verbesserten Allokation der Produktionsfaktoren führen.

Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung geht typischerweise ein Anstieg der Arbeitsproduktivität und des Lohns einher, der wiederum zusätzliche Wachstumsimpulse setzt.³ Zeitgleich kann jedoch auch ein gegenläufiger Effekt am oberen Ende der Gleitzzone entstehen, wenn die Entlastung der Teilzeitbeschäftigung größer ist als die Entlastung der Vollzeitbeschäftigung. In solchen Fällen reduziert sich der Anreiz für Teilzeitbeschäftigte, ihre Arbeitszeit auszuweiten und nach einer Vollzeitbeschäftigung zu suchen. Infolgedessen steigt die Teilzeitbeschäftigung an, während die Vollzeitbeschäftigung sinkt. In diesem Sinne können die hier vorgeschlagenen Reformen 1 und 2 Teilzeitarbeit unnötig verstärken. Dieser Teilzeiteffekt reduziert die durchschnittliche Produktivität und Entlohnung, weil Teilzeitarbeit typischerweise weniger produktiv ist als Vollzeitarbeit.⁴

Neben den direkten Effekten gibt es eine Reihe indirekter Effekte, die durch die Verhaltensanpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen und die Wechselwirkungen zwischen Arbeits-, Kapital- und Gütermärkten entstehen. Beispielweise stimulieren Produktivitätsgewinne die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit und Kapital, sodass Beschäftigung, Stundenlöhne und private Investitionen zunehmen. Diese Zuwächse bei Beschäftigung, Produktivität und Löhnen vermehren mit zeitlicher Verzögerung die Einnahmen der öffentlichen Hand in Form von Steuern und Sozialabgaben, sodass die anfänglichen Rückgänge kompensiert werden, während gleichzeitig die Ausgaben für Sozialleistungen sinken.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Analyse nur einen Teil der möglichen Anpassungsreaktionen der Haushalte und Unternehmen berücksichtigt. Insbesondere werden die folgenden drei Transmissionskanäle vernachlässigt.

Erstens wird die Zahl der Arbeitsstunden innerhalb einer Beschäftigungsart (Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Minijob) in der Modellanalyse konstant gehalten, sodass etwaige marginale Anpassungen der Arbeitszeit nicht erfasst werden. *Zweitens* geht die vorliegende Untersuchung von der Annahme einer konstanten Suchintensität der Unternehmen aus. Diese Annahme impliziert, dass sich die positiven Effekte einer Steigerung der Unternehmensproduktivität nicht auf die Anreize der Unternehmen auswirken, Produktion und Beschäftigung auszuweiten. Folglich werden durch verstärkte Suchaktivitäten verursachte positive Impulse auf die Raten des

Übergangs aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung bzw. aus bestehender Beschäftigung in umfangreichere Beschäftigungsverhältnisse in der Analyse vernachlässigt. *Drittens* werden kurzfristige Effekte vernachlässigt, die durch den keynesianischen Nachfragekanal erzeugt werden und zu einer vorübergehenden Stimulation der gesamtwirtschaftlichen Produktion und damit verbunden zu einer Beschäftigungsausweitung führen.

Da der vorliegende Modellrahmen diese drei Wirkmechanismen vernachlässigt, werden die positiven Beschäftigungseffekte der Reformen tendenziell unterschätzt.

Die Analyse und die zentralen Ergebnisse der Modellsimulation

Die direkten Effekte der beiden Reformvarianten auf das Nettoeinkommen der privaten Haushalte berechnen sich unmittelbar aus den Daten (vgl. Tabelle 1 und 2): Reformvariante 1 entlastet 13,3 % und belastet 8,1 % der Erwerbspersonen. Die direkten fiskalischen Kosten sind relativ gering, weil sich Einnahmehausfälle und Mehreinnahmen ungefähr die Waage halten. Reformvariante 2 hingegen entlastet 26,1 % der Erwerbspersonen zum Teil erheblich und belastet Erwerbspersonen in Minijobs etwas weniger als Reformvariante 1. Die direkten fiskalischen Kosten der Reformvariante 2 belaufen sich auf 4,54 Mrd. Euro im ersten Jahr.⁵ Diesen Kosten stehen langsam steigende fiskalische Nettomehreinnahmen gegenüber, die bis 2050 jährlich 2,21 Mrd. Euro erreichen.

Die dynamischen Effekte der Reformen werden im Modellrahmen simuliert. Die wesentlichen Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Reformvariante 1 führt langfristig zu einem moderaten Rückgang der Arbeitslosigkeit um 8.900 Erwerbspersonen. Wie die Reform vom 1. Juli 2019 steigert diese Variante hauptsächlich die Teilzeitbeschäftigung und verstärkt somit deren Verfestigung. Im Gegensatz zur Reform vom 1. Juli 2019 verringert Reformvariante 1 jedoch die geringfügige Beschäftigung und hilft in diesem Sinne bei der Beseitigung der Minijobfalle. Reformvariante 1 hat einen moderat positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum und verändert die Armut bzw. Ungleichheit nur geringfügig. Sie erzeugt zusätzliche Einnahmen für die öffentliche Hand, die im Jahr 2033 erstmals die direkten fiskalischen Kosten übersteigen (vgl. Tabelle 1).

Im Gegensatz hierzu sind die positiven Effekte der Reformvariante 2 auf Arbeitsmarkt und Wachstum deutlich größer.

³ Der beschriebene Zusammenhang zwischen Beschäftigungsart und Produktivität bzw. Lohn ist empirisch belegt; die einschlägige Literatur wird in Krebs und Scheffel (2015) diskutiert. Der dieser Analyse zugrundeliegende Modellrahmen ist so kalibriert, dass das Modell die empirisch geschätzten Lohnunterschiede akkurat abbildet.

⁴ Auch dieser Effekt ist empirisch belegt (Krebs und Scheffel, 2015).

⁵ Die Modellsimulation startet dabei in 2020 und damit nach der Reform vom 1. Juli 2019.

Tabelle 1
Übersicht der Simulationsergebnisse – Reformvariante 1

	Alle Erwerbspersonen			Geringqualifizierte Erwerbspersonen			Alleinerziehende Erwerbspersonen		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
BIP (in Mrd. Euro)	0	+1,10	+2,81						
Fiskalische Nettomehreinnahmen (in Mrd. Euro)	-0,56	-0,10	+0,59						
Beschäftigung (absolut)									
arbeitslos	0	-8.200	-8.900	0	-4.400	-4.900	0	-1.500	-2.000
geringfügig beschäftigt	0	-36.000	-35.900	0	-2.500	-2.400	0	-5.900	-5.900
teilzeitbeschäftigt	0	+40.900	+41.300	0	+5.300	+5.700	0	+6.500	+6.900
vollzeitbeschäftigt	0	+3.300	+3.500	0	+1.500	+1.600	0	+900	+1.000
Beschäftigung (VZ-Äquivalent)	0	+14.800	+15.200	0	+3.500	+3.900	0	+2.700	+3.000
Armutsgefährdungsquote (in Prozentpunkten)	0	-0,03	-0,03	0	-0,93	-0,93	0	-0,03	-0,04
Median der Armutsgefährdung (in Euro)	0	+0,46	+0,46	0	+5,78	+5,81	0	+2,99	+3,30
Armutsquote (in Prozentpunkten)	0	0	0	0	+0,18	+0,17	0	-0,03	-0,03

Anmerkungen: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die jeweiligen Veränderungen gegenüber der Situation seit der Reform vom 1. Juli 2019 wieder. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 % des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9 %). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 %).

Quelle: eigene Berechnung.

Konkret reduziert die Reform langfristig die Arbeitslosigkeit um 92.600 Erwerbspersonen. Zudem steigen sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitbeschäftigung erheblich an, während die geringfügige Beschäftigung stark zurückgeht, sodass insgesamt ein Zuwachs der Beschäftigung um 68.900 vollzeitäquivalente Stellen zu erwarten ist.

In diesem Sinne schafft diese Reform gute Arbeit, die sozial abgesichert und fairer entlohnt ist. Geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen profitieren von Reformvariante 2 besonders stark, und der Anstieg der Beschäftigung in diesen beiden Gruppen ist überproportional hoch (vgl. Tabelle 2). Die Reform hat einen substantiell positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum, und verschiedene Kennziffern der Armut bzw. Ungleichheit gehen merklich zurück. Schließlich erzeugt sie erhebliche Mehreinnahmen der öffentlichen Hand, die im Jahr 2041 die fiskalischen Kosten erstmals übersteigen.

Fazit

Die Ergebnisse der Simulationsanalyse verdeutlichen die Vorteile einer beherrzten Reform der Sozialabgaben, die den Sonderstatus der Minijobs abschafft und gleichzeitig die Gleitzone bzw. den Übergangsbereich auf 1.800 Euro ausweitet (Reformvariante 2). Eine solche Reform könnte die niedrigen Erwerbseinkommen erheblich entlasten und

würde langfristig zu einer starken Ausweitung der Beschäftigung führen. Zudem würden besonders solche Personengruppen von der Reform profitieren, die in der Regel hohe Hürden am Arbeitsmarkt überwinden müssen (geringqualifizierte und alleinerziehende Erwerbspersonen).

Darüber hinaus würden den fiskalischen Kosten der Reform erhebliche fiskalische Mehreinnahmen gegenüberstehen, sodass auf lange Sicht die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sogar gestärkt wäre. Eine solche Reform wäre also gut für die Wirtschaft, die Gesellschaft und die öffentlichen Finanzen.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die Abschaffung des Sonderstatus des Minijobs, kombiniert mit einer weiteren Ausweitung der Gleitzone, einen wichtigen Beitrag zum Aufbau guter Beschäftigung leisten kann, die sozial abgesichert und fairer entlohnt ist. Damit die simulierten Effekte tatsächlich realisiert werden, sind entschlossene arbeitsmarktpolitische Reformen notwendig. Denn zwei Dinge hat die Corona-Krise offenbart: Ein soziales Sicherungsnetz ist unabdingbar, gerade auch für geringfügig Beschäftigte. Die bestehenden Sonderregelungen sind nur vordergründig von Vorteil, führen aber mittel- und langfristig allzu oft zu dauerhaft geringer Entlohnung, schlechten Aufstiegschancen und geringen Rentenansprüchen. Im Zuge der Reform sollten Minijobs daher nur

Tabelle 2
Übersicht der Simulationsergebnisse – Reformvariante 2

	Alle Erwerbspersonen			Geringqualifizierte Erwerbspersonen			Alleinerziehende Erwerbspersonen		
	2020	2030	2050	2020	2030	2050	2020	2030	2050
BIP (in Mrd. Euro)	0	+7,21	+20,23						
Fiskalische Nettomehreinnahmen (in Mrd. Euro)	-4,54	-2,26	+2,21						
Beschäftigung (absolut)									
arbeitslos	0	-86.700	-92.600	0	-39.300	-43.800	0	-20.700	-25.700
geringfügig beschäftigt	0	-77.200	-76.600	0	-4.700	-4.100	0	-12.600	-12.000
teilzeitbeschäftigt	0	+159.200	+162.400	0	+22.900	+25.300	0	+21.500	+24.400
vollzeitbeschäftigt	0	+4.700	+6.800	0	+21.100	+22.600	0	+11.800	+11.100
Beschäftigung (VZ-Äquivalent)	0	+65.000	+68.900	0	+31.300	+34.200	0	+19.400	+22.500
Armutsgefährdungsquote (in Prozentpunkten)	0	-0,11	-0,11	0	-1,47	-1,47	0	-0,37	-0,40
Median der Armutsgefährdung (in Euro)	0	+6,65	+6,67	0	+68,79	+69,09	0	+35,76	+38,51
Armutsquote (in Prozentpunkten)	0	-0,06	-0,06	0	-0,20	-0,20	0	-0,30	-0,33

Anmerkungen: Ergebnis der Modellsimulation. Die Werte geben die jeweiligen Veränderungen gegenüber der Situation seit der Reform vom 1. Juli 2019 wieder. Die Armutsgefährdungsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die nach Transferzahlungen über weniger als 60 % des Median-Nettoeinkommens verfügen (2019: 15,9%). Der Median der Armutsgefährdung ist das Median-Nettoeinkommen der armutsgefährdeten Erwerbspersonen. Die Armutsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen, die ein Nettoeinkommen unterhalb der Grundsicherung beziehen (2019: 9,6 %).

Quelle: eigene Berechnung.

noch als Hinzuverdienstmöglichkeit für beispielsweise Studierende, Schüler:innen oder Rentner:innen verbleiben. Darüber hinaus sollten Niedriglohnbeschäftigte, von denen viele in Berufen tätig sind, die seit der Corona-Krise als systemrelevant gelten, von den überproportional stark ansteigenden Sozialabgaben entlastet werden, damit sich auch für sie Arbeit finanziell mehr lohnt.

Literatur

- Krebs, T. und M. Scheffel (2015), Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte ausgewählter Reformvorschläge der Studie „Reforms, investment and growth: an agenda for France, Germany and Europe“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.
- Krebs, T. und M. Scheffel (2021), Raus aus der Minijobfalle – Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie die öffentlichen Finanzen, Bertelsmann Stiftung.

Title: *The Long-Term Effects of Reforming Social Security to Relieve Low-Income Households*

Abstract: *In this paper, we use a macroeconomic model to evaluate two reform proposals that, first, abolish the exemption from social security contributions for marginal employment (“mini jobs”) and, second, reduce social security contributions for low-income earners. Specifically, the first reform proposal lowers social security contributions for individuals with a gross income of less than 1,300 euro per month. The second reform proposal extends the relief to individuals who earn less than 1,800 euro per month. The main findings show that the second reform proposal leads to substantial relief for low income individuals and incentivises unemployed, marginal employed and parttime employed households to increase their labour supply. While there are already positive shortterm effects on employment, the second reform proposal increases longterm employment by 68,900 full-time equivalent units and the ensuing positive effect on employment and productivity is beneficial for the economy, the society, and for fiscal balances.*

JEL Classification: E60, H20, H60, J48, J68

Hubert Gabrisch

Die prekäre alte Normalität der EU und die Notwendigkeit zur Reform

Die EU befindet sich seit 2008 im Krisenmodus. Die Sehnsucht nach der alten Normalität ist das große politische Ziel, aber eine Rückkehr zum Status quo ante wäre nicht wirklich wünschenswert. Leider besitzt die europäische Politik kein Konzept für die Zukunft der EU nach der COVID-19-Pandemie. Das könnte sich als existenzielles Problem für die EU in ihrer derzeitigen Gestalt erweisen. Der Artikel analysiert den inneren Zusammenhang der verschiedenen Krisen seit 2008, zeigt Möglichkeiten für eine Reform der Architektur der EU in den zentralen Feldern Fiskal- und Geldpolitik auf, warnt vor weiteren Krisen und vor einer Marginalisierung der EU im globalen Maßstab.

Noch richten Politik, Wissenschaft und Medien in der EU ihre volle Aufmerksamkeit auf den unvorhersehbaren Verlauf der COVID-19-Pandemie, aber die Frage nach der Zukunft der EU ist bereits aufgeworfen. Die Bekämpfung der Folgen aller Krisen seit 2008 hat zu fiskalischen und geldpolitischen Ausnahmezuständen geführt. Die Sehnsucht nach „Normalität“ ist unübersehbar, denn es scheint nicht, dass die politische Führung der EU ein Konzept zur Reform der EU-Architektur besäße. Der Aufruf der EU-Kommission (2021) an die breite Öffentlichkeit vom Frühjahr 2021, Reformideen einzureichen (Future of Europe), erscheint eher hilflos, denn ein konsistenter Entwurf ist hier kaum zu erwarten. Was bleibt, ist der bequeme Weg zurück in die Vorkrisennormalität. Dies wäre jedoch genau der falsche Weg, und die Regierungen müssen einsehen, grundlegende Reformen der EU-Architektur auch um den Preis harter Auseinandersetzungen über eine Änderung der EU-Verträge vorzunehmen.

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

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

Dr. Hubert Gabrisch war langjähriger Abteilungsleiter und Forschungsdirektor des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und ist gegenwärtig Senior Research Associate am Vienna Institute for International Economic Studies.

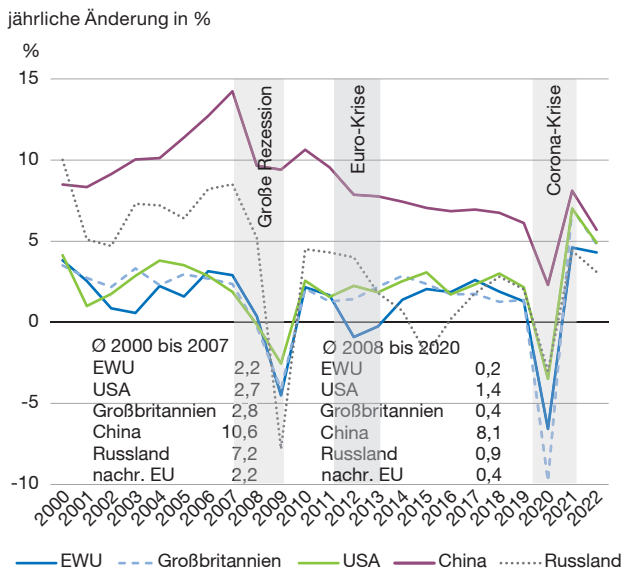
Ein Unglück kommt selten allein

Die EU hatte nach der Gründung ihrer Währungsunion (EWU) 1999 neun „gute“ Jahre. Der Euro blieb nach innen und nach außen stabil, und er begann, seine erwartete Rolle als eine internationale Reservewährung zu spielen – ein Hinweis auch auf die steigende politische Bedeutung der EU. Zwischen 2004 und 2007 wurden zwölf neue Länder aufgenommen, darunter zehn ehemals sozialistische Länder. Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) kann die EU ihr kumuliertes Stimmrecht bei diversen Abkommen (GATT, GATS, TRIPS)¹ ausüben. Die Gründung der EU erschien als gelungener Akt.

Was jedoch in den nächsten 14 Jahren folgte, war eine Abfolge von Krisenepisoden, von denen jede auf ihre Art Entstehung und Schwere der nachfolgenden beeinflusste: Bankenkrise und Große Rezession 2008 bis 2009, Eurokrise 2010 bis 2012, gefolgt von einer kleinen Rezession 2012 bis 2013, Stagnation bis 2019 und dann Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang 2020. Trotz temporärer Erholungen nach jedem Tiefpunkt zeichnet sich mittlerweile eine signifikante Wachstumsschwäche der EU im Vergleich mit den wichtigsten Wirtschaftsräumen der Welt ab (vgl. Abbildung 1) – mit deutlichen Desintegrationstendenzen als Folge. Polen, Tschechien und Rumänien lehnen die an sich verpflichtende Übernahme der gemeinsamen Währung ab (Gabrisch und Kämpfe, 2013), Großbritannien verließ die EU 2020.

¹ GATT: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen; GATS: Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen einschließlich Direktinvestitionen; TRIPS: Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums. Diese drei Abkommen formen die WTO.

Abbildung 1
Reales Bruttoinlandsprodukt der EWU und globaler Konkurrenz



Anmerkungen: EWU = 19 Länder; EU = 27 Länder; China inklusive Hongkong.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Daten von Eurostat (1999 bis 2020) und IWF: World Economic Outlook Update Juli 2021 bis 2022.

Die gar nicht so guten Jahre

Die Anfälligkeit der EU und des Euroraums gegenüber den Finanzmarktschocks der Subprime-Krise kann kaum ohne Blick auf die wirtschaftlichen Spannungen und strukturellen Verwerfungen bereits in der Dekade der scheinbar guten Jahre verstanden werden. Nirgendwo wurde in den Kernländern der Währungsunion ein hohes Wirtschaftswachstum erreicht, das von den 1950er bis zu den 1970er Jahren nahezu Vollbeschäftigung gesichert hatte. Bereits von 1999 bis 2008 wurde – verglichen mit diesen früheren Jahren – nur ein schwaches durchschnittliches Wirtschaftswachstum erzielt (vgl. Abbildung 1).

Unter Ökonom:innen herrscht heute überwiegend Übereinstimmung² darin, dass die Krisenanfälligkeit nicht auf die mangelnde Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zurückzuführen ist (mit Ausnahme vielleicht Griechenlands), sondern auf eine hohe Nettokreditaufnahme des Privatsektors in den peripheren Mitgliedsländern des EWU-Raums (Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Irland, Zypern) und in dessen Kernländern (vor allem Deutschland und Großbritannien). Portfolioumschichtungen von Vermögenden können negative Folgen in Form von Leistungsbilanzdefiziten in den Empfängerländern und Überschüssen in den Herkunftsländern generieren

2 Anderer Auffassung war unter anderem Wyplosz (2014).

(Saraceno und Tamborini, 2020). In der EWU sind diese Umschichtungen die Folge einer Konvergenz der Anlage Risiken (vor allem Wegfall des Wechselkursrisikos) und der durch die Geldpolitik der EZB hergestellten gleichen Finanzierungsbedingungen (One Size Fits All) zugunsten der EWU-Länder mit hohem Kapitalbedarf. Darüber hinaus wurde im Eurosystem eine regional hohe Kreditvergabe in Verbindung mit ebenso hohen Wirtschaftswachstums- und Inflationsraten als Ausdruck von Konvergenz- und Aufholprozessen vermutet (unter anderem Fischer, 2007).

Auf der realwirtschaftlichen Seite gingen die Finanzströme Hand in Hand mit einer Entkoppelung der nationalen Produktivitätsentwicklung von der Lohnkostenentwicklung in Defizit- wie auch Überschussländern. Gabrisch und Staehr (2014) fanden anhand von Kausalitätstests, dass gewachsene Nettokapitalströme die relativen Lohnstückkosten besser erklären als umgekehrt die Lohnstückkosten die Nettokapitalströme. Baldwin et al. (2015) sahen die Probleme in einer Expansion der Kreditvergabe in den späteren Krisenländern in deren institutionellem Umfeld ohne eigene Geldpolitik. Diese Erklärungen schließen ein zunächst weit verbreitetes Krisennarrativ, das darauf verweist, dass im EWU-Raum die Lohnpolitik nicht an makroökonomischer Stabilisierung orientiert war (unter anderem Flassbeck, 2007; Sinn, 2010; Lapavitsas et al., 2010; Stockhammer, 2011), zwar nicht vollständig aus, relativieren es aber in seiner Bedeutung.

Episode I: Externer Schock

Die Schockwellen der US-amerikanischen Finanzkrise ab 2007 lösten im EU-Raum eine sinkende Kreditversorgung des Bankensektors aus, der über eine Bilanzkürzung exponierte Risiken zu beseitigen suchte und dabei allgemein zu einem Ausfall von Nachfrage beitrug. Im EWU-Raum waren von den Beschränkungen der Refinanzierung vor allem jene Mitgliedsländer betroffen, die aufgrund ihrer hohen strukturellen Leistungsbilanzdefizite und höheren Inflationsraten (Spanien, Portugal, Irland, Italien, Griechenland) besonders auf einen unverstellten Zugang zu den Finanzmärkten angewiesen waren.

Dieser erste Rückschlag für den Euroraum konnte durch eine temporär abgestimmte expansive Fiskal- und Geldpolitik pariert werden: Die fiskalpolitischen Regeln des Wachstums- und Stabilitätspakts wurden ausgesetzt, um umfangreiche Konjunkturprogramme und Bankenrettungspakete zu erlauben. Allerdings führte die staatliche Bankenrettung zu einer Verschiebung der privaten Überschuldung zum öffentlichen Sektor, insbesondere in den Ländern mit vormaliger exzessiver Nettokreditaufnahme im Eurosystem. Zusätzlich trieb der allgemeine Rückgang der wirtschaftlichen Leistung in allen EU-Ländern mit

Ausnahme Polens den Staatsschuldenstand der meisten Länder weit über das Maß hinaus, das der Stabilitäts- und Wachstumspakt erlaubte. Die EZB senkte zwar ihre Zinssätze, allerdings zögerlicher als die Zentralbanken in den USA und Großbritannien.

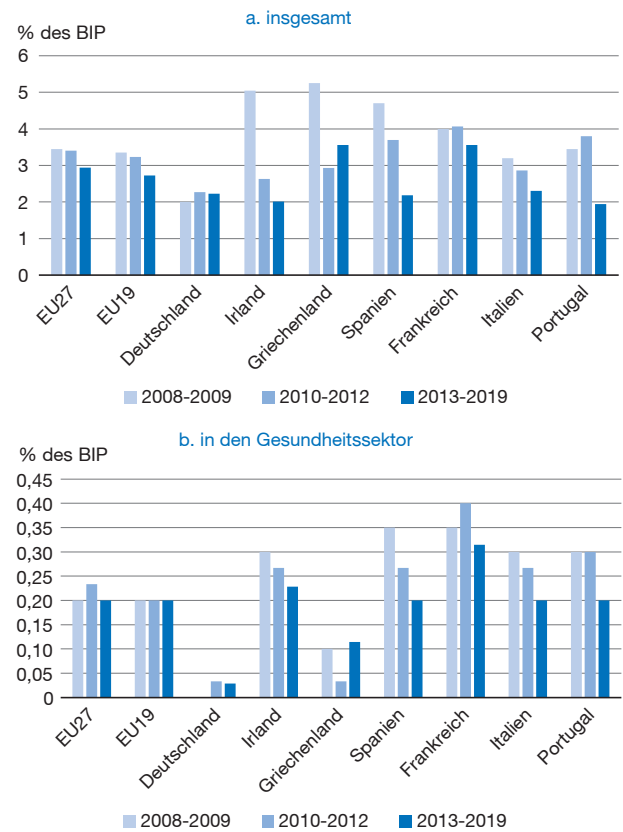
Episode II: Interner Schock

Die zweite Episode wurde mit der nach 2009 durch die EU-Kommission gemeinsam mit Deutschland und anderen EU-Ländern geforderten Rückkehr zu den Restriktionen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingeleitet. Sie erzwang die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, besonders aber in den Krisenländern. Die EZB folgte zunächst diesem Kurs, indem sie Mitte 2011, als sich die wirtschaftliche Lage im EWU-Raum aufgrund der fiskalischen Restriktionen verschlechterte, ihre Zinssätze wieder erhöhte. Den Eurokrisenländern drohte die Staatsinsolvenz, da es hier zu stärkeren Einbußen bei der Wirtschaftsleistung kam und die Finanzmärkte die Rückzahlungsfähigkeit der öffentlichen Schuldner anzweifelten, den Ausstieg aus dem Euro befürchteten und deshalb Abwertungsrisiken in die Staatsanleihen einpreisten. Die EZB legte zwischen 2010 und 2012 ihr Securities Market Program (SMP) auf, mit dem sie auch Staatsanleihen aus peripheren Mitgliedsländern ankauft, sterilisierte aber die Transaktionen mit anderen Instrumenten. Nach der wirtschaftlichen Erholung 2010 folgte ein erneuter Einbruch der Wirtschaftsleistung bis 2013 (der Double Dip). Im Fall von Griechenland wurde 2010 das Bailout-Verbot der EU-Verträge durch Darlehen anderer Mitgliedsländer verletzt. Durch die Einsetzung der Troika aus EU-Kommission, IWF und EZB wurden zunächst Griechenland, später Irland und Portugal fiskalische Anpassungsprogramme gegen Kredithilfen aus der 2010 geschaffenen temporären Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität auferlegt, die der IWF und später auch die EZB als zu rigide kritisierten. Die Quote der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt sank in der gesamten EU und im EWU-Raum, am stärksten jedoch in den Krisenländern und hier insbesondere die Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitssektor (vgl. Abbildung 2a und 2b). Erneute Portfolioumschichtungen erfolgten nun von den Krisenländern in die Kernländer (Flight to Safety). Zypern (2013 bis 2015) und Griechenland (2015 bis 2019) beschränkten zeitweise den freien Kapital- und Geldverkehr. Der Europäische Rat beschloss eine Verschärfung der fiskalischen Regeln 2011 über das sogenannte Six Pack und 2012 über den Fiskalpakt. Gleichwohl: Die Währungsunion war an den Rand ihres Scheiterns geraten.

Episode III: Stagnation

Die dritte Episode zeichnet sich durch eine offen konträre Stellung von expansiver Geldpolitik der EZB und kontrak-

Abbildung 2
Öffentliche Investitionen¹ (durchschnittlich pro Jahr) insgesamt und in den Gesundheitssektor



¹ Konsolidierter Staat.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Eurostat-Daten.

tiven nationalen Fiskalpolitiken aus, die zu einer nur langsamen Erholung des Wirtschaftswachstums beitrug. Im Juli 2012 kündigte die EZB „unkonventionelle“ Maßnahmen an (Outright Monetary Transactions – OMT), die auch die Möglichkeit des Ankaufs kurzfristiger Staatspapiere einschloss. 2013 erwog sie sogar, die Troika zu verlassen, weil diese mit ihren fiskalischen Anpassungsanforderungen die EZB dazu brachte, die traditionellen Linien zwischen Geld- und Fiskalpolitik zu überschreiten und ihre Unabhängigkeit in Gefahr zu sehen.³ Die Nullzinslinie beim Hauptrefinanzierungssatz der EZB wurde im März 2016 erreicht. Mit groß angelegten Anleihe-Ankaufsprogrammen (APP), die erstmals auch den mittelbaren Ankauf von Staatsanleihen peripherer Länder mit längerer Laufzeit erlaubten, suchte sie, über die Zinskurve die Marktzinssätze zu drücken und die Nachfrage nach Investitionen in produktive Anlagen anzuregen. Allerdings nutzten große Unternehmen und Banken die Liquiditätszuflüsse eher für Finanzanlagen mit höheren

³ Die Troika wurde 2015 mit Hinzutritt des ESM durch die mehr informelle Quadriga ersetzt.

Renditeaussichten (Staatsanleihen und Aktien) bei gesunkenen Risikoprämien als für die Investitionsfinanzierung. Im vierten Quartal 2019 zeigten sich erneut rezessive Tendenzen, die in einzelnen Mitgliedsländern – darunter auch in Deutschland – wieder Forderungen nach Konjunkturprogrammen laut werden ließen.

Episode IV: Corona-Krise – extern und intern

In dieser bereits von einer erhöhten Krisenanfälligkeit gekennzeichneten Lage brach Anfang 2020 die COVID-19-Pandemie aus. Regional unterschiedliche Ausprägungen der Pandemie wie Todesraten und Intensivbettenbelegungen waren das Ergebnis früherer Kürzungen in der öffentlichen und privaten Krankenvorsorge (vgl. Abbildung 2). Moreno Ibáñez et al. (2021) lieferten mit Querschnittsregressionen für 23 EU-Länder und 44 Regionen in Spanien, das von der Pandemie besonders betroffen war, einen ersten empirischen Einblick in die Zusammenhänge zwischen den Finanzkrisen 2008 bis 2012 und der Schwere der ersten Welle der Pandemie Anfang 2020. Die Autor:innen ermitteln einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Zahl der Todesfälle 2020 und dem kumulierten Anstieg der Produktionslücke 2008 bis 2013. Storm (2021) zeigte für 22 OECD-Länder, dass die Unterschiede in den Todesraten auf die unterschiedliche Entwicklung des Gesundheitssystems zurückzuführen sind, insbesondere die öffentlichen Investitionen und Ungleichheiten in der Einkommens-, Vermögensverteilung und dem damit verbundenen Zugang zur Gesundheitsversorgung.

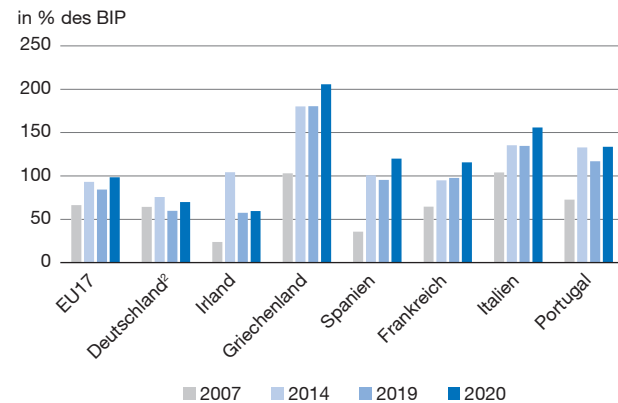
Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie fielen ebenfalls unterschiedlich aus: Reisebeschränkungen trafen die vom Tourismus abhängigen Länder, Krankheitsstände, Lockdowns und Quarantänebestimmungen durchgängig alle Länder. In Ländern, deren Regierung auf die Pandemie nicht mit umfangreichen Ausgabenprogrammen zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage reagieren konnte, fiel der Rückgang der Wirtschaftsleistung deutlich stärker aus. Dazu gehörten Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich und Portugal (alle mit großem Tourismussektor). Der Rückgang ihres realen Bruttoinlandsprodukts lag im ersten Quartal 2021 gegenüber dem Quartal des Jahres 2019 mit dem höchsten Bruttoinlandsprodukt durchgängig bei 16 % und mehr. In Belgien, Deutschland und den Niederlanden lag der Rückgang nur im einstelligen Bereich.⁴

Nach der Krise ist vor der Krise

In der makroökonomischen Stabilisierungspolitik kam es erneut zu einem Gleichklang von Fiskal- und Geldpolitik,

⁴ Eigene Berechnungen nach Eurostat-Daten.

Abbildung 3
Öffentliche Verschuldung¹



¹ Konsolidierter Staat. ² bis 1990 ehemaliges Territorium der BRD.

Quelle: Eurostat.

da die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts ausgesetzt wurden. Im ersten Jahr der Pandemie zogen Einkommensausfälle der privaten Haushalte Steuerausfälle und Ausgabenprogramme der öffentlichen Hand einen erneuten Anstieg der Staatsschuldenstände nach sich (vgl. Abbildung 3). Die EZB legte 2020 zusätzlich zu einer Intensivierung ihrer APP ein Pandemie-Notkaufprogramm (PEPP) in Höhe von 1.350 Mrd. Euro auf, deren Mittel größtenteils für den Ankauf nationaler und regionaler Staatsanleihen verwendet werden sollen, darunter erstmals auch griechische (zu den Einzelheiten der Maßnahmen Fendel und Neugebauer, 2021).

Während im August 2021 Geld- und Fiskalpolitik noch an einem Strang ziehen, zeichnet sich in der Fiskalpolitik eine erneute Kurswende ab, da angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Erholung nach der Pandemie die Rufe nach einer Rückkehr zu den Restriktionen von Stabilitäts- und Wachstumspakt und Fiskalpakt lauter werden (Heine und Herr, 2021, für Deutschland). Die meisten Mitgliedsländer des EWU-Raums weisen mittlerweile Schuldenquoten von mehr als 60 % ihrer Wirtschaftsleistung auf, und der Fiskalpakt fordert, eine etwaige Differenz zwischen der erlaubten Schuldenobergrenze von 60 % der Wirtschaftsleistung und einem höheren Verschuldungsstand jährlich um ein Zwanzigstel zu verringern. Dies wäre jedoch ein Weg mit zweifelhaftem Ausgang, wenn, wie gegenwärtig, eine Produktionslücke besteht, die größer als etwa in den USA ist. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich die rezessiven Signale vom Spätherbst 2019 eher verstärken – ähnlich wie 2012 nach Verabschiedung des Fiskalpakts. Abbildung 2 verdeutlicht, dass die öffentlichen Schuldenstände der damaligen Eurokrisenländer Griechenland, Italien, Spanien und Portugal stärker im gesamten EWU-Raum

gestiegen sind. Erneute rezessive Tendenzen könnten die Zweifel der Finanzmärkte an der Solvenz des staatlichen Schuldners gerade dieser Länder und an ihrem Verbleib im EWU-Raum und Binnenmarkt wieder wachsen lassen, sodass die EZB ihre bisher eingeschlagene expansive Politik auf unabsehbare Dauer fortsetzen muss. Hinzu käme erwartungsgemäß ein Wiederanstieg notleidender Kredite im Bankensystem, der durch geldpolitische Maßnahmen allein nicht zu bekämpfen ist.

Das Trilemma der Währungsunion

Lässt man die wirtschaftspolitische Entwicklung Revue passieren, so kann der EZB bescheinigt werden, seit 2012 „geldpolitisch richtig gehandelt“ zu haben (Heine und Herr, 2020, 371). Das zentrale Problem sind die dezentralisierten, allerdings demokratisch legitimierten Fiskalpolitiken, die gegenüber der zentralisierten Geldpolitik einer unabhängigen EZB an Restriktionen gebunden sind und zu einer prozyklischen Ausrichtung neigen. Die Entstehung einer neuen Krise aus der vorhergehenden ist demnach zwar nicht ausschließlich, aber doch auch aus der Rückkehr der Fiskalpolitik zu ihren Beschränkungen nach deren temporärer Suspendierung zu erklären. Es ist wie eine Unwucht, die das EU-Fahrzeug zu einer langsamen Fahrweise zwingt. Bonatti et al. (2020, 16) identifizieren hier ein Trilemma, in das der EWU-Raum spätestens durch die Pandemie gezogen wurde. Auf der einen Seite müsse die Integrität des Binnenmarkts gesichert werden. Auf den beiden anderen Seiten stünden die geldpolitische Orthodoxie der EZB mit ihrem einseitigen Mandat der Inflationsbekämpfung plus des Verbots einer dauerhaften unmittelbaren Staatsfinanzierung und die fiskalische Orthodoxie (vollständige nationale fiskalische Souveränität bei Defizit- und Verschuldungsrestriktionen). In einer Krise könnten nur jeweils zwei der drei Ziele gehalten werden. Die Überwindung des Trilemmas wäre dann von existenzieller Bedeutung für die EU, und deshalb beschreibt es die alternativen Agenden für Reformen.

Erosion des Binnenmarkts

Legte sich die Politik weiterhin auf die beiden Orthodoxien der Geld- und Fiskalpolitik fest, so würde die Sicherung gleicher Finanzierungsbedingungen durch die EZB und die Anwendung des präventiven und mehr noch des korrektiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalpakts die Spannungen und Ungleichgewichte innerhalb des strukturell ungleichen EWU-Raums erneut verstärken. In einer schweren Krise könnte die Integrität des Binnenmarkts nur durch eine weitere Suspendierung der zwei Orthodoxien aufrechterhalten werden. Letztendlich könnte dann das Risiko wieder zunehmen, dass Länder doch aus der Währungs-EU ausscheiden.

Mit Blick auf Griechenland wurde dieses Szenario zwischen 2010 und 2015 unter Ökonom:innen intensiv diskutiert (unter anderem Sinn, 2015). Um dies zu verhindern, müsste zumindest eine der beiden Orthodoxien aufgegeben oder zumindest in ihrer Rigidität gemildert werden. An vorderster Stelle würde die Fiskalpolitik stehen, die hauptverantwortlich für die erwähnte Unwucht ist.

Gleichstellung der Akteure von Fiskal- und Geldpolitik

Eine Reform der Fiskalpolitik sollte darauf abzielen, den Gleichklang von antizyklischer Geld- und Fiskalpolitik in Krisenzeiten zu sichern. Dazu gibt es verschiedene Alternativen. Die wohl einfachste bestünde darin, der EZB als zentraler geldpolitischer Akteurin einen zentralen fiskalischen Akteur zur Seite zu stellen – ein eher ermüdendes Thema nach fast 30 Jahren ergebnisloser Diskussion, aber gleichwohl von bleibender Aktualität. Das im Juli 2020 als Antwort auf die Pandemie verabschiedete Next Generation EU Package im Umfang von 750 Mrd. Euro, finanziert aus Kreditaufnahmen der EU-Kommission, ist realiter eine erste Schwächung der fiskalischen Orthodoxie, auch wenn der Fonds nur auf drei Jahre angelegt ist. Zielführend wäre dagegen die Einrichtung eines ständig verfügbaren Stabilisierungsmechanismus. Die Vorschläge für ein EU-Finanzministerium oder einen Stabilisierungsfonds, finanziert durch eigene Steuereinnahmen der EU-Kommission oder Kreditaufnahme, liegen seit langem auf dem Tisch.⁵ Es liegt auf der Hand, dass die Präsenz eines derartigen Akteurs die disziplinierenden Regeln für die Budgetpolitik der Nationalstaaten nicht aufheben muss, sondern erst sinnvoll und glaubhaft machen kann, wie etwa das Verbot von Bailouts durch andere EU-Länder. Über den Mechanismus könnten EU-Mittel zur Stützung der Investitionen dann mobilisiert werden, wenn nationale Regierungen wie die der Eurokrisenländer in ihren Budgets zunächst und vor allem die öffentlichen Investitionen kürzen.

Eine Änderung der EU-Verträge könnte dadurch umgangen werden, dass ein solcher ständiger Mechanismus auch außerhalb der EU-Verträge eingerichtet werden kann, so wie bereits der EFSM und sein Nachfolger ESM oder der geplante Europäische Währungsfonds. Um einen echten fiskalischen Akteur zu installieren, wären jedoch noch zusätzliche Reformen notwendig, die ohne Änderung der Verträge wohl nicht möglich wären, wie etwa die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips bei der mehrjährigen Finanzplanung, alleiniges Budgetrecht des EU-Parlaments bei der jährlichen Haushaltsaufstellung und ein geteiltes Budgetrecht nur noch bei Aufgaben, die aus Zuführungen der Länder finanziert werden.

⁵ Siehe die intensive Diskussion in Intereconomics (2017) oder auch Bibow (2015).

Überwindung der geldpolitischen Orthodoxie

Sollte es zu keiner grundlegenden fiskalischen Reform kommen, rückt die EZB in den Fokus. Vor 2012 hatte sie mit dem Ziel, einheitliche Finanzierungsbedingungen im EWU-Raum herzustellen zweifellos keinen Beitrag zur Krisenprävention und -überwindung geleistet und musste danach, als ihr Hauptrefinanzierungssatz an die Nullprozentgrenze stieß, mit unkonventionellen Maßnahmen der restriktiven Fiskalpolitik entgegenwirken, insbesondere dem Quantitative Easing (QE) und neuen Kommunikationsinstrumenten (insbesondere Forward Guidance). Seitdem findet im Umfeld der EZB wie auch anderer Zentralbanken eine Diskussion über Änderungen in den Zielen und Instrumenten der Geldpolitik statt.

Was die Ziele betrifft, zeigen die Erfahrungen, dass anhaltende Preisstabilität keine Garantie für Finanzstabilität ist. Der Schluss liegt nahe, das Ziel der Preisstabilität durch die Finanzmarktstabilität, definiert als Abwesenheit einer Kreditblase und von Vermögenspreisinflation, zu ergänzen. Das mit dieser Erweiterung des EZB-Mandats verbundene Problem ist allerdings, dass – wie zuletzt – bei zu niedriger Inflation entsprechend niedrige Leitzinsen einen Vermögenspreisboom begünstigen, der zum Nukleus der nächsten Krise werden kann. Dieser Konflikt kann nur durch eine stärkere Regulierung (Mindestreserven, Kapitalpuffer) des Verbriefungsgewerbes bzw. des Schattenbanksektors gelöst werden.

Zwar hat die Übertragung der Bankenaufsicht über größere Banken 2016 in Verbindung mit Asset Quality Reviews (AQR) und Stresstests das präventive Instrumentarium der EZB erweitert. Aber deren Effektivität wird durch die Existenz eines großen, durch die Zentralbank wenig kontrollierten Schattenbankensystems beschränkt, der für extreme Ausschläge auf den Vermögensmärkten verantwortlich ist. Mit der von der EU-Kommission vorangetriebenen Kapitalmarktunion wird die Aufgabe der EZB nicht leichter, da über die Förderung des grenzüberschreitenden Handels mit Verbriefungen der Kreditzyklus kaum zu glätten ist und die Ansteckungsgefahr in wachsenden Netzwerkzusammenhängen vergrößert wird (Battiston et al., 2012; Gabrisch, 2016).

Was die unkonventionellen Maßnahmen betrifft, fanden Blinder et al. (2017) in einer Umfrage unter Zentralbankangestellten und Forschenden, dass eine deutliche Mehrheit ihren Verbleib im Instrumentenkoffer der Zentralbanken erwartet. Mit dem verstärkten Einsatz von Offenmarktoperationen im staatlichen Anleihesegment ist unter Ökonom:innen auch eine Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen einer Zentralbank als Lender of Last Resort (LOLR) auch für Regierungen aus-

gelöst worden (Bibow, 2015; BIS, 2014; Tucker, 2014; CEPR, 2018; Bonatti et al., 2021). Diese Diskussion ist erforderlich, weil die Regierungen durch ihre Bankenrettungsprogramme die Rolle eines Rückversicherers für den Bankensektor übernommen hatten. Die EZB selbst ist mit ihren Anleiheankaufsprogrammen zum Rückversicherer für Regierungen und damit natürlich mittelbar auch für den Bankensektor geworden. Warum dann nicht eine unmittelbare LOLR-Rolle in der Bankenrettung, die nach traditionellem Verständnis der Zentralbank zufällt – nach den Bagehot-Standards? Dazu müsste das Diskontfenster der EZB (Spitzenrefinanzierungsgeschäft) oder der nationalen Zentralbanken (Emergency Liquidity Assistance – ELA) ausgeweitet werden. Die üblichen Einwände – Moral Hazard und die Unterscheidung von Insolvenz und Illiquidität – relativieren sich, da eine erweiterte LOLR-Funktion der EZB das „größte Potenzial“ (Bibow, 2015) besitzt, eine schwere Krise zu verhindern, wenn die Fiskalpolitik ausfällt.

Die drohende globale Marginalisierung der EU

Ein Verzicht auf Reformen und eine Rückkehr zur „Normalität“ hätte neben ökonomischen auch einige politische Konsequenzen. Zunächst einmal würde die Fähigkeit der EU geschwächt werden, zu einer wichtigen globalen Akteurin zu werden, vor allem in der Systemrivalität mit China. Dazu ist noch einmal ein Blick auf Abbildung 1 aufschlussreich, welche die hohe Dynamik der chinesischen Wirtschaft zeigt. Branko Milanović (2020, 297-302),⁶ hat ausgerechnet, dass es nur noch eine Generation (ca. 24 Jahre) dauern dürfte, bis bei unverändertem Wachstumsdifferential der gegenwärtig bestehende Unterschied in den durchschnittlichen EU-weiten Pro-Kopf-Einkommen zu China nivelliert wäre. In den Augen von Autokratien waren Demokratie und Rechtsstaat schon immer veraltete Staatsmodelle, die breiten Bevölkerungsschichten kein hohes Wirtschaftswachstum und wachsenden Wohlstand zu bieten vermögen. Heute versucht insbesondere das nach globaler Dominanz strebende China dieses Bild in Afrika, im asiatisch-pazifischen Raum, aber auch in Mittel- und Osteuropa zu verbreiten. Die EU kann nur dann ein Modell für andere Weltregionen sein, wenn sie selbst als wachsender Absatzmarkt für diese Länder attraktiv ist. Gegenwärtig verlieren ihre am westlichen liberalen Modell orientierten Wertvorstellungen in Asien und Afrika nicht nur aber auch angesichts der schwachen Dynamik ihres Binnenmarkts an Überzeugungskraft. Auf lange Frist würde die EU die Systemauseinandersetzung zwischen liberaler Demokratie und autoritär-totalitärem Staatsverständnis verlieren.

6 Bei einem durchschnittlichen Wachstum des BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten von 2 % in der EU und 6 % in China.

Was die Attraktivität der EU nach innen betrifft: Liberale Demokratien ziehen einen Großteil ihrer inneren Legitimität daraus, dass sie eine ständige Verbesserung der Lebensumstände bieten müssen. In nicht kleinen Bevölkerungsegmenten der westlichen Länder, einschließlich der EU, nehmen demokratische Teilhabe und Akzeptanz individueller Rechte einen geringeren Stellenwert ein als eine ständig verbesserte Versorgung mit Konsumgütern und Wohnung. Der Aufstieg politischer Bewegungen mit autoritärer Ausrichtung in Deutschland und anderen EU-Staaten wird sich fortsetzen, wenn autoritäre oder „illiberale“ Demokratietypen (z. B. in Polen und Ungarn) beweisen, dass sie diese Erwartungen besser erfüllen können. Es ist also an der Zeit, Konsequenzen zu ziehen und die Unwucht in der europäischen Wirtschaftspolitik zu beseitigen.

Literatur

- Baldwin, R. et al. (2015), Rebooting the Eurozone: Step 1 – agreeing a Crisis narrative, *CEPR Policy Insight*, 85.
- Battiston, S., D. Delli Gatti, M. Gallegati, B. C. Greenwald und J. E. Stiglitz (2012), Liaisons Dangereuses: Increasing Connectivity, Risk Sharing, and Systemic Risk, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 36(8), 1121-1141.
- Bibow, J. (2015), The Euro's Savior? Assessing the ECB's Crisis Management Performance and Potential for Crisis Resolution, Levy Economics Institute, *Working Paper*, 845.
- BIS (Bank for International Settlement) (2014), Re-thinking the lender of last resort, *BIS Papers*, 79.
- Blinder, A., M. Ehrmann, J. de Haan und D.-J. Jansen (2017), Necessity as the mother of invention: monetary policy after the crisis, *ECB Working Paper Series*, 2047.
- Bonatti, L., A. Fracasso und R. Tamborini (2020), COVID-19 and the future of quantitative easing in the euro area: Three scenarios with a trilemma, Department of Economics and Management, University of Trento, *DEM Working Papers*, 11.
- CEPR (Centre for European Policy Research) (2018), Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform, *CEPR Policy Insight*, 91.
- EU-Kommission (2021), Future of Europe. Special Eurobarometer 500 Report, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/heard/eurobarometer/future-of-europe> (22. September 2021).
- Fendel, R. und F. Neugebauer (2020), Die geldpolitischen Maßnahmen der EZB und der Fed im Zuge der Covid-19 Pandemie, *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 11, 22-29.
- Fischer C. (2007), An Assessment of the Trends in International Price Competitiveness among EMU Countries, Deutsche Bundesbank, *Discussion Papers, Series 1: Economic Studies*, 8.
- Flassbeck H. (2007), Wage Divergences in Euroland: Explosive in the Making, in J. Bibow und A. Terzi (Hrsg.), *Euroland and the World Economy – Global Player or Global Drag?*, Palgrave Macmillan.
- Gabrisch, H. (2016), Zur Kritik der Kapitalmarktunion, *Wirtschaftsdienst*, 96(12), 891-899, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/12/beitrag/zur-kritik-der-kapitalmarktunion.html> (13. September 2021).
- Gabrisch, H. und M. Kämpfe (2013), The New EU Countries and Euro Adoption, *Intereconomics*, 48(3), 180-186, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2013/number/3/article/the-new-eu-countries-and-euro-adoption.html> (13. September 2021).
- Gabrisch, H. und K. Staehr (2014), The Euro Plus Pact: Competitiveness and External Capital Flows in the EU Countries, *Journal of Common Market Studies*, 53(3), 558-576.
- Heine, M. und H. Herr (2021), Europäische Währungsunion: schlecht gerüstet für große Krisen, *Wirtschaftsdienst*, 101(5), 369-375, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/5/beitrag/europaeische-waehrungsunion-schlecht-geruestet-fuer-grosse-krisen.html> (13. September 2021).
- Intereconomics-Forum (2017), A Fiscal Stabilisation Function for the Eurozone, *Intereconomics*, 52(3), <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/3/article/a-fiscal-stabilisation-function-for-the-eurozone.html> (13. September 2021).
- Lapavistas C. et al. (2010), Eurozone Crisis: Beggar Thyself and Thy Neighbor, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(4), 321-373.
- Milanović, B. (2020), *Kapitalismus global. Über die Zukunft des Systems, das die Welt beherrscht*, Suhrkamp.
- Moreno Ibáñez, A., S. Ongena, A. V. Veghazy und A. F. Wagner (2021), Misfortunes Never Come Alone: From the Financial Crisis to the Covid-19 Pandemic, *CEPR COVID-Economics*, Vetted and real-time papers, issue 71, 59-83.
- Saraceno, F. und R. Tamborini (2020), How does quantitative easing work in a monetary EU?, *Oxford Economic Papers*, 72, 124-148.
- Sinn H. W. (2010), Rescuing Europe, *CESifo Forum*, 11 Special Issue.
- Sinn, H. W. (2015), Die griechische Tragödie, *ifo Schnellendienst*, Sonderausgabe, Mai.
- Stockhammer E. (2011), Peripheral Europe's Debt and German Wages: The Role of Wage Policy in the Euro Area, *International Journal of Public Policy*, 7(1), 83-96.
- Storm, S. (2021), Lessons for the Age of Consequences: COVID-19 and the Macroeconomy, Institute for New Economic Thinking, *Working Paper*, 152.
- Tucker, P. (2014), The lender of last resort and modern central banking: principles and reconstruction. Bank for International Settlement: Re-thinking the lender of last resort, *BIS Papers*, 79, 10-43.
- Wylosz, C. (2015), The Eurozone crisis: A near-perfect case of mismanagement, *Economia Marche Journal of Applied Economics*, XXXIII(1), 1-13.

Title: *The EU's Precarious Old Normal and the Need for Reform*

Abstract: *The EU has been in crisis mode since 2008. The old normality is the big political goal, but a return to the status quo ante is not really desirable. Unfortunately, European politics has no concept for the future of the Union after the COVID-19 pandemic. This could prove to be an existential problem for the Union in its current form. The article analyses the inner context of the various crises since 2008, points out possibilities for reforming the Union's architecture in the central fields of fiscal and monetary policy and warns against further crises and the marginalisation of the Union on a global scale.*

JEL Classification: F15, F45, H12

Johannes Paha, Lydia Wolter

IT-Sektor: Chancen für die deutsch-nigerianische Wirtschafts- und Entwicklungspartnerschaft

Die Entstehung und das Wachstum des größten afrikanischen Markts für Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in Lagos beruhen auf Agglomerationseffekten und dem Zusammenspiel komplementärer Erfolgsfaktoren, die mit positiven externen Effekten behaftet sind. Notwendige Reformen, die sowohl durch nationale Maßnahmen zur Beseitigung von Marktversagen als auch durch internationale Maßnahmen der Entwicklungsarbeit implementiert werden sollen, erfordern eine Überführung des Marktes in den formellen Sektor. Dabei besteht die Gefahr, das Zusammenspiel der Erfolgsfaktoren zu zerstören. Die Chancen und Risiken dieser Aspekte für die deutsch-nigerianische Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit werden aufgezeigt.

Es ist wichtig, wirtschaftliche Wachstumspotenziale in Nigeria und anderen Partnerländern gezielt zu nutzen, um durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage die dortigen Lebensbedingungen zu verbessern und die Ursachen für Flucht und weitere Formen der zwangsweisen Migration zu bekämpfen. Die Zuwanderung vom afrikanischen Kontinent erfolgt in erster Linie aus Nigeria, Somalia und Eritrea. Gerade Nigerianer:innen stellten mit einem Anteil von 6,4 % 2019 und 3,1 % 2020 an der Gesamtzahl der in Deutschland Asylsuchenden eine nicht zu vernachlässigende Asylbewerbergruppe dar. Jedoch wurden 2020 52,7 % der von Nigerianer:innen gestellten Asylanträge abgelehnt. In weiteren 39,1 % der gestellten Anträge ergingen formelle Entscheidungen, dass z. B. ein anderer Mitgliedstaat zuständig sei, das Verfahren aufgrund der Antragsrücknahme der Antragstellenden eingestellt werde oder im Folgeantragsverfahren entschieden wurde, kein weiteres Asylverfahren durchzuführen (BAMF, 2021, 7, 10, 17, 35, 42).

Vor dem Hintergrund dieser niedrigen Bewilligungsraten kommt dem Abbau von Fluchtursachen und der Reintegration der Rückkehrenden nach Nigeria eine wichtige Rolle zu. Das Programm „Perspektive Heimat“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) möchte daher aus Deutschland in ihre Heimatländer zurückkehrenden Personen Jobangebote in diesen Ländern machen (BMZ, 2021a). Somit stellt die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Heimatländern der Asylsuchenden einen zentralen Aspekt der deutschen Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit dar.

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

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

Die Lage in Nigeria

Nigeria verfügt über wirtschaftliches Potenzial. So ist Nigeria in Subsahara-Afrika Deutschlands zweitwichtigster Handelspartner mit Exporten in Höhe von 891,6 Mio. Euro und Importen in Höhe von 1.596,6 Mio. Euro im Jahr 2020 (Statistisches Bundesamt, 2021). Das Land ist 2020 mit etwas über 206 Mio. Einwohner:innen das bevölkerungsreichste Land Afrikas (United Nations, 2019a, 25). Zudem ist die Bevölkerung überdurchschnittlich jung: Das Durchschnittsalter lag 2020 bei nur 18,1 Jahren (United Nations, 2019b) – viele potenzielle Arbeitskräfte, „ein enormes kreatives Potenzial“, wie auch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gerd Müller, feststellte (Becker und Goffart, 2021). Doch gerade mit Blick auf eine Arbeitslosenquote der 15- bis 34-Jährigen von 42,5 % (National Bureau of Statistics, 2021a) und darauf, dass 39,1 % der Bevölkerung 2018 unter der Armutsgrenze von 1,90 US-\$ pro Tag und Person lebte (Weltbank, 2021), bedarf es noch einiger Anstrengungen, dieses Potenzial zu heben.

Doch dazu fehlt es unter anderem an Bildungsangeboten. Die Einschulungsrate betrug 2016 knapp 85 % (Unesco,

PD Dr. Johannes Paha ist Privatdozent an der Justus-Liebig-Universität in Gießen, wo er zur Wettbewerbs- und Entwicklungspolitik forscht.

Lydia Wolter studiert Volkswirtschaftslehre, Anglistik und Amerikanistik an der Universität Potsdam.

o. J.). Obwohl die Grundschulbildung von 6 bis 14 Jahren kostenlos und verpflichtend ist, besuchen nur 61 % der 6- bis 11-Jährigen regelmäßig die Schule (Unicef, o.J.). Die Alphabetisierungsrate der über 15-Jährigen liegt daher nur bei knapp 60 % (Unesco, o.J.). Die Lernbedingungen an den Schulen sind angesichts des niedrigen staatlichen Budgets mangelhaft (Ulrich, 2017). 2018 wurden nur 7 % der Staatsausgaben für Bildung ausgegeben. Die Empfehlung der Unesco liegt jedoch bei 15 % bis 25 % (Ekundayo, 2019). Auch die Qualität der Hochschulbildung hat dringenden Verbesserungsbedarf, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Hohe Gebühren von privaten Universitäten stellen eine große Hürde dar. An öffentlichen Universitäten kommt es aufgrund der niedrigen Staatsausgaben im Bildungssektor regelmäßig zu Streiks (Ekundayo, 2019). Stattdessen erfolgen Berufsausbildungen mitunter selbstorganisiert durch Learning by Doing im informellen Sektor. Gerade der IKT-Sektor bietet laut einer Analyse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC (2016) gute Bedingungen, um Wissensaneignung und -weitergabe *on the job* zu fördern und so die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu steigern.

Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen nimmt Nigerias wirtschaftlicher Erfolg stetig zu. Das nigerianische Bruttoinlandsprodukt (BIP) überholte das südafrikanische bereits 2014, wenngleich das BIP pro Kopf noch immer um mehr als den Faktor 2,5 auseinanderfällt (Weltbank, 2020). Dennoch macht dies Nigeria zur größten Volkswirtschaft Afrikas, hauptsächlich aufgrund der Erdöl- und Erdgasvorkommen. Doch dieser Erfolg hat seinen Preis. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von Rohstoffen ist kritisch zu beurteilen, auch angesichts der weltweiten Bemühungen zum Klimaschutz. Wichtig ist mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung Nigerias, eine Diversifizierung zu erreichen, um die starke Abhängigkeit von Erdgas und -öl aufzubrechen, die zwar entscheidend zum Wirtschaftswachstum beiträgt, aber nur wenige Arbeitsplätze schafft (GTAI, 2020). Gerade im Bereich IKT ist Lagos, Nigerias größte Stadt und die zweitgrößte des Kontinents, aktuell vielversprechend aufgestellt. Hierzu gehört das Otigba Computer Village.

Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Das Spannungsverhältnis zwischen Chancen und Herausforderungen innerhalb des Landes betrifft auch Maßnahmen der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, deren Wirksamkeit durch diese Rahmenbedingungen herabgesetzt wird. Ein Beispiel für solche Maßnahmen ist das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“. Dieses möchte aus Deutschland in ihre Heimatländer zurückkehrenden Menschen den beruflichen Neustart erleichtern. Schließlich finden die Rückkehrenden dort oft nur wenige formalisierte Arbeitsverhältnisse vor und sind von häufigen Jobwechseln betroffen. Das Pro-

gramm betreibt lokale Beratungszentren und möchte den Rückkehrenden aus Deutschland ein Jobangebot im Herkunftsland machen, um so Bleibe- und Zukunftsperspektiven zu schaffen. Ein Baustein sind auch finanzielle Zuschüsse für Unternehmensgründungen. Das Programm wird durch eine Reihe von Projekten z. B. von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) umgesetzt (BMZ, 2021a).

Die Umsetzung dieser Angebote durch Organisationen wie die GIZ erfordert, auch mit Blick auf die Rechenschaftspflicht gegenüber dem BMZ als Auftraggeber und den politischen Trägern im Partnerland, formalisierte Strukturen und Arbeitsverhältnisse. Gleichzeitig kann diese Formalisierung den Projekterfolg gefährden, da der durch die Formalisierung bewirkte Kostenanstieg für Löhne und Sozialversicherungsabgaben zum Arbeitsplatzabbau beitragen kann. Eine Akzeptanz informeller Beschäftigungsverhältnisse dürfte zwar keine Alternative sein. Jedoch sollte die gezielte fachliche (möglicherweise aber auch finanzielle) Unterstützung bei der Formalisierung von Arbeitsverhältnissen Teil der Programme sein.

Davon sind auch die Digitalisierungsaktivitäten des BMZ inklusive seiner Initiative „Digitales Afrika“ betroffen, zu der die „Strategische Partnerschaft Technologie in Afrika“ in Kooperation mit deutschen Unternehmen gehört. Hierbei geht es sowohl um den Einsatz digitaler Technologien in Entwicklungsprojekten als auch um die Förderung öffentlich-privater Kooperationsprojekte in afrikanischen Ländern, um durch den Einsatz digitaler Technologien zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele beizutragen (BMZ, 2021b).

Erfolgsfaktoren der Entwicklung im IKT-Sektor

Nigerias IKT-Sektor machte im ersten Quartal 2021 9,91 % des nominalen BIP aus und zählt somit zu den wirtschaftlich relevantesten Sektoren des Landes (National Bureau of Statistics, 2021b): Er gilt als einer der Sektoren, dessen Leistung 2020 dazu beigetragen hat, das Land aus der Rezession zu führen (Nigerian Communications Commission, 2021).¹ Zudem identifiziert z. B. PwC (2016) IKT als einen der Sektoren mit den stärksten positiven Auswirkungen auf die nigerianische Gesamtwirtschaft. Angesichts der notwendigen Diversifizierung der rohstoffabhängigen Wirtschaft ist dieses Potenzial entscheidend, wenn es darum geht, von bisher ungenutzten Wachstumschancen zu profitieren und andere Sektoren mithilfe von IKT voranzutreiben. Das erkannte die nigerianische Regierung auch in ihrem „Economic Recovery and Growth Plan“ (Februar 2017) an, in dem der Markt als wichtiger Wegbereiter für

¹ Eine gekürzte Darstellung dieser Erfolgsfaktoren findet sich auch bei Paha und Wolter (2021).

internationale Wettbewerbsfähigkeit erachtet wird, sowie in ihrer 2019 veröffentlichten „National Digital Economy Policy and Strategy“ (2020-2030), die darauf abzielt die nigerianische Wirtschaft vor allem im digitalen Bereich neu aufzustellen, um die Abhängigkeit von Öl und Gas zu reduzieren (International Trade Administration, 2020). Der Aufwärtstrend der vergangenen Jahre bleibt international nicht unbemerkt: So bestätigte Facebook-Gründer Mark Zuckerberg 2016 bei einem Besuch in Lagos die aussichtsreiche Zukunft der dortigen Internet- und Social-Media-Branche. Auch Google hat den Trend erkannt und 2018 ein „Accelerator Program“ initiiert, um Unternehmensgründungen zu unterstützen (Scherer, 2018). Einer der bekanntesten Nachwuchspolitiker Nigerias, Uche Chuta, ist überzeugt: „Die Tech-Industrie ist die beste Chance, die das Land hat“ (Scherer, 2018). Das starke Wachstum dieser Industrie von unter 1 % auf etwa 10 % Anteil am BIP (OC&C Consulting, 2018) bietet der wachsenden, technikaffinen Bevölkerung Beschäftigungsmöglichkeiten und eine Perspektive für langfristig verbesserte Lebensbedingungen.

Ein populäres Beispiel für das Potenzial des IKT-Sektors ist „Westafrikas Silicon Valley“ – wie das Otigba Computer Village in Lagos mitunter bezeichnet wird (Oyeyinka, 2017). Otigba dient als Marktplatz für den Verkauf von IKT-Produkten und für damit verknüpfte Dienstleistungen, wie z. B. die Reparatur gebrauchter Hardware. Folglich unterscheidet sich Otigba zwar vom US-amerikanischen Silicon Valley als Innovationsstandort, doch ist Otigba mehr als ein Marktplatz unter vielen: Mit über 3.000 (meist kleinen und mittleren) Unternehmen und einem Tagesumsatz von rund 1,5 Mrd. nigerianischen Naira (ca. 3 Mio. Euro; Success Nwogu, 2018) wird Otigba häufig als Afrikas größter IKT-Markt bezeichnet (Oyelaran-Oyeyinka, 2006).

Zu den Schlüsselfaktoren für Otigbas Entwicklung gehören positive externe Effekte der Bildung. So verfügt dort ein für nigerianische Verhältnisse überdurchschnittlich hoher Arbeitskräfteanteil über eine Hochschulausbildung (ca. 50 %) oder eine technische Ausbildung (ca. 30 %; Oyeyinka, 2017). Dies trägt entscheidend zum Erfolg des Clusters bei, da diese Fachkräfte ihr Wissen und ihre Fertigkeiten an andere Beschäftigte weitergeben (Jegade, 2019). Z. B. werden durch Training on the Job junge Menschen in vielfältige Tätigkeiten wie Batteriereparaturen, den Handel mit gebrauchten Handys oder den Verkauf von Software eingewiesen. Diese Form der Ausbildung ist angesichts der eingeschränkten Bildungsmöglichkeiten in Nigeria besonders relevant, da sie jungen Menschen eine Chance gibt, auf eigenen Beinen zu stehen. Dabei werden die Auszubildenden selbst zu Experten und haben die Möglichkeit, verantwortungsvollere Tätigkeiten zu übernehmen oder ihr eigenes Geschäft zu eröffnen. Sie fungieren als Multiplikator:innen zur Weitergabe der erlernten Fertigkeiten (Salaudeen, 2018).

Einen weiteren Schlüsselfaktor stellt die hohe Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität auf engem Raum dar. Viele der Unternehmen in Otigba sind klein und profitieren von der aggregierten Größe des Clusters (Abiola, 2008). So sind Unternehmen innerhalb des Clusters produktiver als Unternehmen außerhalb des Clusters (Ogunjemilua et al., 2020). Denn durch die Anhäufung vieler Handelnder der gleichen Branche an einem Ort kann sich Otigba Agglomerations-effekte in Form von externen Skalenerträgen zunutze machen. Unternehmen können also von sinkenden Kosten aufgrund der aggregierten Größe des Clusters profitieren (Porter, 1998). Beispielhaft ist hier die Reduktion der Beschaffungskosten von Inputgütern aufgrund des Vorhandenseins und der Inanspruchnahme der Leistungen spezialisierter Importeure oder Zwischenhändler zu nennen.

Auch Wissens-Spillovers sind ein Beispiel für erstrebenswerte Agglomerationseffekte (Carlino und Kerr, 2015). Dabei handelt es sich um den beabsichtigten oder unbeabsichtigten, oft unternehmensübergreifenden Austausch von für die jeweilige Tätigkeit relevantem Wissen durch z. B. informelle Gespräche oder Mitarbeiterwechsel. Solche Wissensübertragungen sind in Otigba unter anderem durch die innerbetriebliche Ausbildung, durch die hohe Beschäftigungsmobilität der Arbeitnehmenden, die zwischen verschiedenen Unternehmen wechseln, sowie durch die hohe Zahl an Start-ups zu beobachten (Ogunjemilua et al., 2020). Hier offenbart sich auch der Village-Charakter Otigbas als weiterer Schlüsselfaktor: Das Computer Village ist für eine kollaborationsfreudige Gemeinschaft bekannt, in der die Mitglieder eng miteinander verbunden sind und sowohl Ressourcen als auch ihr Wissen miteinander teilen. So trägt dieser Wissensaustausch zwischen Unternehmen dazu bei, dass Unternehmen ihre Geschäfte mitunter bereits innerhalb der ersten drei Jahre ihrer Tätigkeit ausweiten und ihr Eigenkapital steigern können (Jegade, 2019).

Ein weiteres Beispiel für die Nutzung externer Skalenerträge zeigt sich am Arbeitsmarkt. So steigert die hohe Konzentration an ähnlich qualifizierten und spezialisierten Arbeitskräften sowohl die Quantität als auch die Qualität an erfolgreichen Matches zwischen Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmenden. Folglich steigt die Produktivität durch eine bessere Passung der angebotenen und nachgefragten Qualifikationen. Ebenso wird Unsicherheit auf beiden Seiten reduziert, denn Unternehmen können besser auf unvorhersehbare Ereignisse und Herausforderungen reagieren, indem sie sich die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften zunutze machen. Gleichzeitig können hoch spezialisierte Arbeitskräfte schnell und unkompliziert von einem Unternehmen zum anderen wechseln, ohne lange Fahrwege oder einen Umzug in Kauf nehmen zu müssen (Carlino und Kerr, 2015).

Ein weiterer Schlüsselfaktor, der das kleine Computer Village auf seine heutige Größe anwachsen ließ, war die Nutzung von First-Mover-Vorteilen. Otigba war der erste Marktplatz, der parallel zum Verkauf von IKT-Produkten eine ergänzende Dienstleistungsindustrie für die Produkte entwickelte (Asemota, 2017). So können Kund:innen gleich den passenden Mobilfunkvertrag zum neuen Handy abschließen, bei einem Laptopkauf die Software installieren lassen oder weiteres Zubehör erwerben. Dass dieses Angebot angenommen wurde, lag entscheidend an einer Erhöhung der Markttransparenz durch Werbung in den lokalen und überregionalen Medien. Da Produktpreise in Zeitungen veröffentlicht wurden, konnten Abnehmer:innen jederzeit die günstigste Quelle für ihre Produkte finden. So kamen schließlich Kund:innen aus ganz Nigeria und darüber hinaus nach Otigba, um die dort angebotenen Produkte und Dienstleistungen zu erwerben (Asemota, 2017).

Marktversagen, staatliche Eingriffe und Entwicklungszusammenarbeit

Das Wachstum des Clusters hat jedoch auch nachteilige Folgen. So kam es zu Marktversagen in Form von negativen externen Effekten, die für schnell und auf begrenztem Raum wachsende Cluster nicht untypisch sind (Sedgley und Elmslie, 2004; Richardson, 1995). Schließlich war das Otigba Computer Village ursprünglich als reine Wohngegend vorgesehen. Das exponentielle Wachstum des Clusters überstieg die verfügbaren Kapazitäten. So wurden Umweltbelastungen wie z. B. Krankheiten und Ungezieferplagen durch nicht abtransportierte Abfälle zu einem großen Problem. Die Abwassernetze sind von Müll verstopft, weshalb eine erhöhte Überschwemmungsgefahr herrscht. Und auch Staus aufgrund der überlasteten Infrastruktur (z. B. durch eingestürzte Brücken), Wohnungsmangel und hohe Mieten bzw. Immobilienpreise aufgrund des begrenzten Platzes behindern die erfolgreiche Weiterentwicklung des Clusters (Chen, 2019).

Die Reduktion dieser Formen des Marktversagens erfordert staatliche Eingriffe zur Internalisierung der negativen externen Effekte. Den Unternehmer:innen der Tech-Branche mangelt es an öffentlichen Gütern in Form einer regionalen Infrastruktur, z. B. Straßennetz, Parkplätze und ein zuverlässiger öffentlicher Nahverkehr. Der Zugang zu Kapital muss erleichtert werden. Zudem muss die ständige Benzin- und Dieselknappheit gelöst werden (GIZ, 2017). Darüber hinaus werden eine stabile Strom- und Internetversorgung, eine moderne Energieerzeugung (Päffgen, 2021) sowie eine zuverlässige Abwasserentsorgung benötigt (International Trade Administration, 2020). Auch der Abbau von Informationsasymmetrien und Faktoren, die Ungewissheiten und Risiken hervorrufen, wäre für die weitere Entwicklung Otigbas wünschenswert. Hierzu gehören rechtliche und regulatorische Maßnahmen zum Ab-

bau von Handelshemmnissen, da die Komponenten und Produkte, die im Cluster angeboten werden, zu mehr als zwei Dritteln aus importierten Waren bestehen. Die Leistungsfähigkeit der Unternehmen im Cluster hängt also unmittelbar davon ab, welche Kosten den Handelnden für Importe entstehen. Des Weiteren treffen viele der politischen Richtlinien und institutionellen Hindernisse gerade kleine Unternehmen überproportional hart, wodurch das Wachstum und die Innovationsfähigkeit zusätzlich eingeschränkt werden (Abiola, 2008).

Der nigerianische Staat möchte diese Probleme durch eine Umsiedlung des Computer Village von Otigba nach Katangowa beheben. Aktuell werden dort noch die erforderlichen Baumaßnahmen durchgeführt, sodass die Umsiedlung ab ca. 2023 geplant ist (Vanguard News Nigeria, 2021). Während das Computer Village aktuell unter einer Übernutzung der vorhandenen Fläche leidet, soll der neue Standort auf über 15 Hektar genug Platz für die (staatlichen) Expansionspläne bieten (Technology Times, 2014). Gemäß den Planungen wird das neue IKT- und Innovationszentrum in drei Marktplätzen jeweils mehr als 1.000 Geschäfte beherbergen (Awosanya, 2018). Zudem ist die Bereitstellung von Parkplätzen, Be- und Entladungsmöglichkeiten sowie Lagerhallen und Raum für Montagetätigkeiten geplant. Auch Elektrizität soll zuverlässig verfügbar sein (Vanguard News Nigeria, 2020a) – ein entscheidender Vorteil in einem Land, in dem 40 % der Bevölkerung gar keine Stromversorgung und mehr als die Hälfte der Bevölkerung keinen Zugang zu einer unterbrechungsfreien Stromversorgung hat (GIZ, 2020). Der nigerianische Staat verspricht sich durch die Umsiedlung und die so verbesserten Rahmenbedingungen eine weitere Beschleunigung des Wachstums des Computer Village und des nigerianischen BIP; zudem sollen zahlreiche neue Arbeitsplätze geschaffen werden (Onuoha, 2021). Auch das Investitionsklima kann so verbessert werden. Denn das Computer Village blieb bisher trotz des weltweit ungebrochenen Interesses an Investitionen in der nigerianischen Tech-Branche bei Investierenden eher unbeachtet. Ein Grund ist, dass es sich bei den hier ausgeübten Tätigkeiten hauptsächlich um unregelmäßige wirtschaftliche Aktivitäten im informellen Sektor handelt, die den Investierenden weder die notwendigen Informationen zu einzelnen Unternehmen und dem weiteren Markt bieten können noch die notwendige Sicherheit bezüglich des Schutzes von Investierenden gegenüber betrügerischen Geschäftspraktiken (Salaudeen, 2018).

Zudem halten sich gerade internationale Kapitalgebende bei Informationsasymmetrien mit ihren Investitionen deutlich zurück. Zwar sind Kreditmöglichkeiten innerhalb des Clusters vorhanden, jedoch sind die Kreditzinsen mit 27 % bis 30 % sehr hoch (Oyeyinka, 2017). Die Start-ups in Otigba würden daher von einem vereinfachten Zugang zu Finanz-

dienstleistungen und Risikokapital profitieren. Entsprechende Anreize für Investierende könnte der nigerianische Staat z.B. durch Steuererleichterungen bei Kapitalgewinnen in der Frühphase der Investition schaffen, in der asymmetrische Informationen ein entscheidendes Investitionshindernis darstellen (International Trade Administration, 2020).

Ein Spannungsfeld zwischen den Erfolgsfaktoren für Otigbas bisherige Entwicklung, zu denen auch die in der Informalität begründete Flexibilität gehört, und Otigbas künftigen Entwicklungschancen tut sich auch bei der Beschäftigung auf. Die guten Beschäftigungsmöglichkeiten sind nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten. Schließlich handelt es sich überwiegend um Beschäftigung im informellen Sektor (Jegade, 2019). Gäbe es genügend Arbeitsstellen im formellen Sektor, in dem das Arbeits- und das Sozialrecht sowie die nigerianischen Vorschriften zum Mindestlohn einzuhalten sind (Udoma und Belo-Osagie, 2019), würden dem Wachstum unregulierter Tätigkeiten im informellen Sektor Grenzen gesetzt, und gut ausgebildete Fachkräfte wären nicht auf eine Beschäftigung im informellen Sektor angewiesen.

Allerdings kann eine solche Formalisierung auch negative Folgewirkungen haben. Denn wenn dadurch die Arbeitskosten erhöht werden, können bestehende Beschäftigungsverhältnisse beendet werden. Während diesem Arbeitsplatzverlust im Idealfall jedoch eine positive Verteilungswirkung z.B. aufgrund der Einhaltung der Mindestlöhne gegenübersteht, sind übermäßig bürokratische Prozesse und exzessive staatliche Eingriffe negativ zu beurteilen. Aktuell gelten langwierige Verzögerungen bei der Bearbeitung von Genehmigungen, Mehrfachbesteuerungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie die Zuständigkeit mehrerer Aufsichtsbehörden als die größten bürokratischen Herausforderungen (International Trade Administration, 2020). Die negativen Wirkungen der Formalisierung von Beschäftigungsverhältnissen stellen auch die Entwicklungszusammenarbeit vor Herausforderungen. Denn das Fehlen von Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie von langfristigen Perspektiven begünstigt Arbeitslosigkeit und letztlich auch Migration. Daher ist es wichtig, negative Arbeitsmarkteffekte bei einer Formalisierung von Arbeitsverhältnissen bestmöglich zu vermeiden. Jedoch sind formelle Strukturen als Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit von grundlegender Bedeutung, damit diese Maßnahmen überhaupt erst ihre Wirkung entfalten können.

Ähnlich ambivalent ist die Umsiedlung Otigbas zu beurteilen, die mit der Überführung der Tätigkeiten in den formellen Sektor Hand in Hand geht. Denn durch die Umsiedlung könnten die Agglomerationseffekte sowie die positiven externen Effekte der Bildung zerstört werden. Eine der großen Sorgen ist, dass aufgrund der dezent-

ralen Lage die Kund:innen ausbleiben (Omolayo, 2017). Zudem könnte sich die Notwendigkeit zum Erwerb eines Geschäfts als Markteintrittsbarriere oder als Hindernis für die Umsiedlung erweisen, da Handelnde trotz beabsichtigter Finanzierungserleichterungen (z.B. teilweiser Verzicht auf Sicherheiten) die für den Erwerb der Ladenflächen nötigen Mittel womöglich nicht aufbringen können (Vanguard News Nigeria, 2020b). Hinzu kommt gesellschaftliche Kritik, da der neue Standort vor der Bebauung kein ungenutztes Land war. Dort befand sich bereits ein Kleidungsmarkt, der unter ähnlichen Problemen wie das Computer Village litt, aber für die Umsiedlung des Computer Village beseitigt wurde (Famuyiwa, 2020).

Diskussion

Das Beispiel Otigba Computer Village zeigt Faktoren für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung auf. Eine hinreichend große Zahl gut ausgebildeter Personen gepaart mit deren Bereitschaft zur Übernahme unternehmerischer Risiken sind zentrale Auslöser für eine sich selbst verstärkende wirtschaftliche Entwicklung. Diese hängt jedoch auch von einer Reihe weiterer Faktoren wie dem gleichzeitigen Vorliegen von Agglomerationseffekten, positiven externen Effekten (z.B. Wissens-Spillovers) und First-Mover-Effekten ab. Entscheidend ist, dass diese Effekte in ihrem Zusammenspiel nur schwer repliziert werden können. Dies ist zu bedenken, wenn die negativen Effekte einer unregulierten wirtschaftlichen Entwicklung reduziert werden sollen, was wiederum eine Überführung der Tätigkeiten in den formellen Sektor voraussetzt. Diese Überführung dürfte zwar ein entscheidender Faktor für die weitere Entwicklung des Sektors sein. Gleichzeitig kann hierdurch aber das schwer replizierbare Zusammenspiel der verschiedenen Erfolgsfaktoren empfindlich gestört werden. Sowohl Maßnahmen der nigerianischen Industriepolitik als auch Maßnahmen der deutsch-nigerianischen Zusammenarbeit in Wirtschafts- und Entwicklungsfragen erfordern daher eine umfassende Kenntnis über die Zusammenhänge zwischen diesen Erfolgsfaktoren.

Darüber hinaus ist zu diskutieren, unter welchen Umständen Nachteile wirtschaftspolitischer Eingriffe in Kauf genommen werden können, selbst wenn diese Nachteile geringer wiegen als die an anderer Stelle bewirkten Vorteile. So dürften Eingriffe zur Beseitigung von Marktversagen und zur Überführung der Tätigkeiten in den formellen Sektor regelmäßig begleitende Umverteilungsmaßnahmen erfordern, um eine Pareto-Verbesserung durch die Kompensation der Verlierenden aus den Gewinnen der Profitierenden der Maßnahmen zu erreichen. Vor dem Hintergrund von Informationsasymmetrien und Schwierigkeiten bei der Messbarkeit der Wohlfahrtswirkungen dieser Umverteilungsmaßnahmen, stellt deren Durchführung hohe Anforderungen an Regierungen und Behörden.

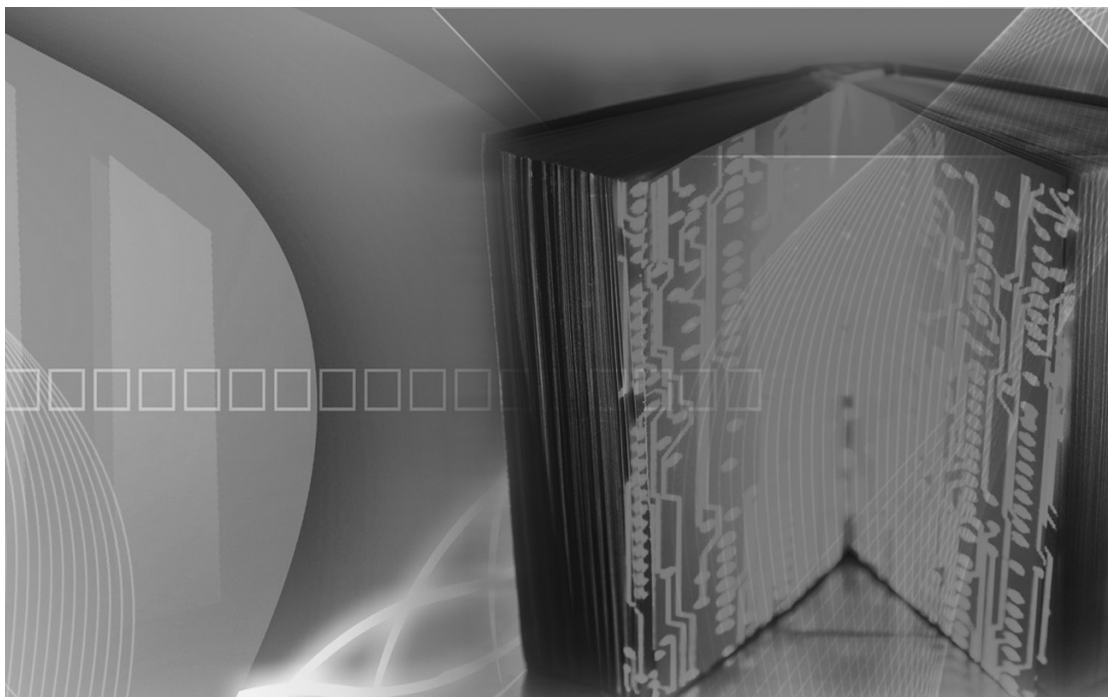
Literatur

- Abiola, A. B. (2008), The Otigba computer village cluster in Nigeria, in D. Z. Zeng (Hrsg.), *Knowledge, technology, and cluster-based growth in Africa*, 65–76, Washington, DC: The World Bank.
- Asemota, V. (2017), Otigba: The experiment that grew into a tech market, <https://guardian.ng/technology/otigba-the-experiment-that-grew-into-a-tech-market/> (21. Juli 2021).
- Awosanya, Y. (2018), Relocation of Computer Village, Ikeja not happening earlier than 2020, <https://techpoint.africa/2018/08/23/relocation-of-computer-village/> (21. Juli 2021).
- BAMF (2021), Das Bundesamt in Zahlen 2020, Asyl.
- Becker, B. und D. Goffart (2021), In Afrika geht es meinem Handy besser als hier, *Wirtschaftswoche* (20/2021).
- BMZ (2021a), Das BMZ-Programm „Perspektive Heimat“.
- BMZ (2021b), Strategische Partnerschaft Technologie in Afrika.
- Carlino, G. und W. R. Kerr (2015), Agglomeration and Innovation, in G. Duranton et al. (Hrsg.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, 5, 349–404.
- Chen, S. (2019), Evolution of Settlement Pattern in Otigba Computer Village, Lagos State and its Challenges to Urban Planning, *Advances in Multidisciplinary & Scientific Research*, 5(2).
- Ekundayo, O. (2019), Education in Nigeria is in a mess from top to bottom. Five things can fix it, <https://theconversation.com/education-in-nigeria-is-in-a-mess-from-top-to-bottom-five-things-can-fix-it-112894> (21. Juli 2021).
- Famuyiwa, D. (2020), Traders stranded as Lagos state government demolishes popular Katangowa market, <https://www.pulse.ng/news/local/traders-stranded-as-lagos-govt-demolishes-popular-katangowa-market/p33mg01> (21. Juli 2021).
- GIZ (2017), Digital Innovation Made in Africa for Sustainable and Inclusive Development.
- GIZ (2020), Nigeria, <https://www.giz.de/de/weltweit/1902.html> (21. Juli 2021).
- GTAI (2020), Lohn- und Lohnnebenkosten I Nigeria, Arbeitsmarkt, Germany Trade & Invest.
- International Trade Administration (2020), Nigeria – Country Commercial Guide, Information and Communications Technology.
- Jegade, O. (2019), A ‘Computer Village’ in Lagos offers lessons on what it takes to help small firms thrive, <https://theconversation.com/a-computer-village-in-lagos-offers-lessons-on-what-it-takes-to-help-small-firms-thrive-118844> (21. Juli 2021).
- National Bureau of Statistics (2021a), Labor Force Statistics: Unemployment and Underemployment Report (Q4 2020).
- National Bureau of Statistics (2021b), Nigerian Gross Domestic Product Report (Q1 2021).
- Nigerian Communications Commission (2021), Press Statement: Telecoms Sector, others Take Nigeria out of Recession as Sector Boosts GDP by 12.45 %.
- OC&C Consulting (2018), Tech entrepreneurship ecosystem in Nigeria.
- Ogunjemilua, E. M., Oluwale, B. A., Jegede, O. O., und B.F. Ajao (2020), The nexus of knowledge sharing and innovations in the informal sector: The case of Otigba Hardware cluster in Nigeria, in *International business and emerging economy firms*, Palgrave Macmillan.
- Omolayo, O. (2017), Ikeja Computer Village: What it was, what it will always be, <https://techpoint.africa/2017/05/12/ikeja-computer-village-feature/> (21. Juli 2021).
- Onuoha, C. (2021), Relief comes to businessmen at Ikeja Computer Village, <https://www.vanguardngr.com/2021/07/relief-comes-to-businessmen-at-ikeja-computer-village/> (21. Juli 2021).
- Oyelaran-Oyeyinka, B. (2006), Learning in hi-tech and knowledge in local systems: The Otigba computer hardware cluster in Nigeria (Working Paper 2006-007), Institute for New Technologies, United Nations University.
- Oyeyinka, O. (2017), *Industrial clusters, institutions and poverty in Nigeria: The Otigba information and communications technology cluster*, Springer.
- Paha, J. und L. Wolter (2021), Otigba Computer Village – Erfolgsgeschichte basiert auf vielen Faktoren. Im Erscheinen: *Entwicklung und Zusammenarbeit*.
- Päffgen, C. (2021), SWOT-Analyse | Nigeria, Entwicklung kommt nur schleppend voran, <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/swot-analyse/nigeria/entwicklung-kommt-nur-schleppend-voran-262630> (21. Juli 2021).
- Porter, M. E. (1998), Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*, 76(6), 77–90.
- PwC (2016), Nigeria: Looking beyond Oil. PricewaterhouseCoopers.
- Richardson, H.W. (1995), Economies and Diseconomies of Agglomeration, in Giersch H. (Hrsg.) *Urban Agglomeration and Economic Growth*, Springer.
- Salaudeen, A. (2018), Welcome to Computer Village, Lagos, <https://www.stearsng.com/article/welcome-to-computer-village-lagos> (21. Juli 2021).
- Scherer, K. (2018), Nigeria. Start-up Nation, 12. September, Zeit Online.
- Sedgley, N., und B. Elmslie (2004), The Geographic Concentration of Knowledge: Scale, Agglomeration, and Congestion in Innovation Across U.S. States, *International Regional Science Review*, 27(2), 111–137.
- Statistisches Bundesamt (2021), Außenhandel, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland.
- Success Nwogu, I. (2018), Ikeja Computer Village generates N1.5bn daily –CAPDAN, <https://punchng.com/ikeja-computer-village-generates-n1-5bn-daily-capdan/> (21. Juli 2021).
- Technology Times (2014), Exclusive: Lagos State may need N20b for new Computer Village, <https://technologytimes.ng/lagos-state-may-need-n20b-new-computer-village-photos/> (21. Juli 2021).
- Udoma, U. U. und M. Belo-Osagie (2019), Nigeria: New National Minimum Wage Act, <https://www.taylorvinters.com/article/nigeria-new-national-minimum-wage-act> (21. Juli 2021).
- Ulrich, A. (2017), Bildung in Nigeria, Der Schlüssel zum Glück, Deutschlandfunk Kultur.
- Unesco (o. J.), Nigeria, Education and Literacy, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Unicef (o. J.), Nigeria. Education, United Nations International Children's Emergency Fund.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019a), *World Population Prospects 2019*, Volume I.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019b), *World Population Prospects 2019*, Volume II.
- Vanguard News Nigeria (2020a), LASG reassures Computer Village stakeholders of seamless relocation to Katangua, <https://www.vanguardngr.com/2020/03/lasg-reassures-computer-village-stakeholders-of-seamless-relocation-to-katangua/> (21. Juli 2021).
- Vanguard News Nigeria (2020b), Relocation: New ‘Computer Village’ ready in 24 months – Developer, <https://www.vanguardngr.com/2020/09/relocation-new-computer-village-ready-in-24-months-developer/> (21. Juli 2021).
- Vanguard News Nigeria (2021), Lagos reiterates commitment to relocate Computer Village, <https://www.vanguardngr.com/2021/05/lagos-reiterates-commitment-to-relocate-computer-village/> (29. Juli 2021).
- Weltbank (2020), World Bank National Accounts Data.
- Weltbank (2021), Poverty & Equity Brief, Africa Western & Central, Nigeria.

Title: IT Sector: Opportunities for the German-Nigerian Economic and Development Partnership

Abstract: The emergence and growth of the largest African market for information and communication technology in Lagos, Nigeria, is based on agglomeration effects and the interaction between complementary success factors that have positive externalities. Necessary reforms that are supposed to be implemented through national measures to eliminate market failures as well as international measures in development policy require a market transition into the formal economy. However, this necessity runs the risk of destroying the successful interplay between the factors of success. This article illustrates the opportunities and risks for German-Nigerian economic and development cooperation.

JEL Classification: H23, O25



Springer eBooks

Die weltweit größte E-Book-Sammlung für
Wissenschaft, Medizin und Technik

- Unverzichtbares Wissen
- Fortdauernder Zugriff, inklusive Archivrecht
- Keine Begrenzung der Anzahl der Nutzer sowie volle Druck- und Download-Funktionalität
- Von jedem Endgerät immer und überall zugänglich – integriert in SpringerLink

#Books
Change

Besuchen Sie: springer.com/ebooks



A19895

Enzo Weber

Ein Sozialversicherungsbonus für den Neustart aus der Minijobkrise

Am Arbeitsmarkt ist Corona die Krise der Minijobs. Aktuell liegt die ausschließlich geringfügige Beschäftigung saisonbereinigt um mehr als 11 % unter dem Vorkrisenstand vom Februar 2020. Und dabei geht es bei weitem nicht nur um Studierendenjobs und auch nicht nur um das Gastgewerbe: Zwar gibt es bestimmte Schwerpunkte, aber betroffen sind viele Gruppen und Branchen (vgl. Tabelle 1). Zum Vergleich: Bei sozialversicherungspflichtigen Jobs, in der Arbeitslosenversicherung durch Kurzarbeit abgesichert, lag das Minus in der Spitze gerade mal bei gut 1 %.

Für viele Beschäftigte und Betriebe gibt es dennoch sicher gute Gründe, sich für Minijobs zu entscheiden. Aus Arbeitsmarktperspektive gibt es aber auch gute Gründe für ein Umsteuern. Soziale Absicherung, berufliche Entwicklung, Weiterbildung: Alles das ist bei Minijobs kaum gegeben. Gerade der Wert sozialer Absicherung hat sich in der Krise deutlich gezeigt – und die Lücken sind schmerzhaft zutage getreten.

Bei Minijobs gibt es Fehlanreize, gerade für Ehepartner, die Arbeitszeit nicht über einen Minijob hinaus auszuweiten, weil sonst der unter Umständen sehr hohe gemeinsame Grenzsteuersatz im Ehegattensplitting fällig wird (Krebs und Scheffel, 2021). Die Krankenversicherung bekommt man zudem über die Ehegattenmitversicherung ganz ohne eigene Beitragszahlungen. Viele Frauen würden ihr Potenzial im Arbeitsmarkt besser nutzen, wenn es die Minijobfalle nicht gäbe. Da bei den Minijobs für die Beschäftigten brutto für netto gilt, sind zudem viele bereit, zu niedrigeren Bruttolöhnen zu arbeiten. Ohne diese

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

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

Prof. Dr. Enzo Weber ist Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und lehrt an der Universität Regensburg.

Regelung wäre daher auch der Niedriglohnsektor kleiner. Weiterhin zeigen repräsentative Befragungen, dass sich rund die Hälfte der Minijobber:innen eine teils deutlich höhere Arbeitszeit wünscht (Weber und Zimmert, 2018). Für die Wirtschaft bieten Minijobs zwar durch variable Einsatzmöglichkeiten des geringen Stundenvolumens mehr Flexibilität. Aber sie bringen auch Einschränkungen, denn bei der Personalplanung sind stets Grenzen zu berücksichtigen, die einer freien Wahl der Arbeitszeit im Wege stehen. Das zeigt sich etwa bei Mindestlohnanpassungen und in der Debatte um eine Erhöhung der Minijobgrenze.

Ein erfolgreicher Neustart der Arbeitsmarktentwicklung nach Corona muss ohnehin über Klasse statt Masse laufen. Denn die Masse – also die Zahl von Arbeitskräften – wird mit dem demografischen Wandel immer kleiner; mit der Verrentung der Babyboomer wird eine Beschäftigungsausweitung kaum mehr möglich sein. Die Minijobregelung begünstigt aber durch die komplette Steuer- und Abgabefreiheit für Arbeitnehmer:innen dauerhaft gering entlohnte Jobs mit wenig Perspektive.

Wie könnte ein Neustart aussehen? Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit sowie der sozialversicherungspflichtigen und ausschließlich geringfügigen Beschäftigung seit dem Vorkrisenjahr 2019. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist offenbar auf dem Wege der Besserung – auch wenn der ohne Kriseneffekte erreichbare Pfad noch weit unterschritten wird. Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, die auch marginal Beschäftigte, Beamte und Selbständige einschließt, bleibt dagegen weit zurück. Der wesentliche Grund: Die geringfügige Beschäftigung ist eingebrochen und erst ganz zuletzt zaghaft auf einen Erholungspfad eingeschwenkt.

Genau hier liegt die Chance: Anstatt einfach wieder Kurs auf den Vorkrisenzustand zu nehmen, sollte ein Neustart mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung initiiert werden. Perspektivisch wäre eine Änderung der Minijob-Regeln bzw. genereller Steuer- und Abgabenregeln ins Auge zu fassen, welche die einseitige Begünstigung kleiner Jobs vermeidet. Aber unmittelbar nach der Krise sollten wir positive Anreize setzen und diejenigen Firmen unterstützen, die Beschäftigung oberhalb der Minijobgrenze wieder aufbauen. Denn wichtig ist nun, den Umbruch zügig unter für viele Unternehmen noch immer schwierigen

Tabelle 1

Ausschließlich geringfügig Beschäftigte Februar 2021, ausgewählte Branchen

Differenz in % zum Februar 2020

Verarbeitendes Gewerbe	Handel, Reparatur von Kfz	Verkehr und Lagerei	Gastgewerbe	Information und Kommunikation	Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	Arbeitnehmerüberlassung	Erziehung und Unterricht	Sonstige Dienstleistungen
-8,6	-6,0	-5,8	-30,0	-14,0	-9,0	-31,6	-5,7	-17,7

Quelle: Statistik der BA.

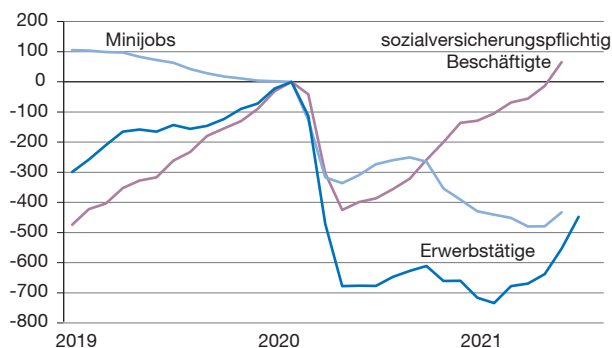
Bedingungen einzuleiten. Das ließe sich durch vorübergehende Personalkostenzuschüsse für Betriebe erreichen, die von geringfügigen auf sozialversicherungspflichtige Jobs umsteuern. Denn jetzt oder spätestens nach der vierten Welle ist das Zeitfenster da, in dem sich im (Minijob-)Arbeitsmarkt vieles neu finden wird.

Konkret könnte ein Betrieb, wenn die Zahl seiner Minijobber:innen unter dem Vorkrisen-Vergleichsmonat aus dem Jahr 2019 liegt, für jeden neuen sozialversicherungspflichtigen Job, der über das Niveau des Vorkrisen-Vergleichsmonats hinausgeht, einen monatlichen „Sozialversicherungsbonus“ (vgl. auch Weber, 2021) erhalten. Der Rückgang bei den Minijobs muss neben dem aktuellen Monat dabei schon in der Vergangenheit (etwa im Mai 2021) vorgelegen haben, damit die Voraussetzung nicht durch neue Entlassungen von Minijobben den geschaffen werden kann. Eine Ausnahme von dieser Stichtagsregelung könnte gelten, wenn ein geringfügig Beschäftigter im selben Betrieb in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechselt.

Abbildung 1

Erwerbstätige, sozialversicherungspflichtig und ausschließlich geringfügig Beschäftigte

Differenz zum Februar 2020 in 1.000 Personen, saisonbereinigt



Quellen: Destatis, Statistik der BA.

Möglich wäre, den Sozialversicherungsbonus vor allem auf Krisenbetriebe zu fokussieren, die also Beschäftigungsverluste aus der Krise wettmachen. Dafür könnte man z.B. festlegen, dass zusätzliche Förderungen nur begonnen werden, bis die Zahl der geringfügig und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Betriebs in der Summe wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat.

Der Sozialversicherungsbonus sollte so bemessen sein, dass er zumindest einen relevanten Ausgleich für das höhere Steuer- und Abgabenniveau bei sozialversicherungspflichtigen Jobs bietet. Das sollte auch noch bei relativ hohen persönlichen Einkommensteuersätzen der Beschäftigten der Fall sein. Anzusetzen wäre deshalb wohl zumindest ein Drittel der Arbeitskosten (Arbeitgeberbrutto) pro Monat.

Das Programm sollte zeitlich begrenzt sein, um Anreize für ein frühzeitiges Umsteuern direkt nach der Krise zu setzen. Denkbar wäre z.B. ein halbes Jahr. Die Förderung sollte zudem daran geknüpft werden, dass das Plus bei sozialversicherungspflichtigen gegenüber geringfügigen Jobs im Sinne einer Nachbeschäftigungspflicht über eine längere Zeit erhalten bleibt. Ähnliches ist etwa beim Einstellungszuschuss im SGB II erprobt. Der Sozialversicherungsbonus würde einen initialen Anreiz setzen, und angesichts der Potenziale bei Arbeitszeit, beruflicher Entwicklung und Arbeitszufriedenheit wären die Chancen hoch, in vielen Fällen auch dauerhafte Effekte zu erreichen.

Die zu erwartenden Kosten der Förderung hängen offensichtlich von der Entwicklung der geringfügigen und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf Betriebsebene ab. Betrachten wir einen hochgegriffenen Fall: Die Hälfte des Defizits von 500.000 Minijobs werde in anspruchsberechtigten Betrieben als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gleichmäßig über die Förderperiode von sechs Monaten hinweg wieder aufgebaut und mit einem Drittel des Arbeitgeberbruttos bezuschusst. Den durchschnittlichen Monatslohn bei Einstellung geben Merkl und Weber (2020) mit 2.292 Euro an, die durchschnittliche Arbeitszeit liegt nach IAB-Arbeitszeitrech-

nung bei 30,4 Stunden. Geht man davon aus, dass die neuen Jobs in Teilzeit mit 20 Wochenstunden aufgebaut werden, ergeben sich (unter der hochgegriffenen Annahme von über die Arbeitszeit gleichverteilten Löhnen) noch gut 1.500 Euro, oder als Arbeitgeberbrutto gut 1.800 Euro. Dann lägen die gesamten Förderkosten bei gut 300 Mio. Euro. Die tatsächliche Summe wird wohl darunter liegen.

Den staatlichen Ausgaben stünden über die Zeit zusätzliche Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen gegenüber. Diese können beträchtlich ausfallen. Denn verstärkt werden kann die Wirkung dadurch, dass geringe Stundenzahlen steigen, und noch mehr, wenn berufliche Entwicklung jenseits der Minijobfalle in Gang gesetzt werden kann.

Einstellungszuschüsse zeigen in wissenschaftlichen Untersuchungen eine hohe Effektivität (Merkl und Weber, 2020) und sind jüngst mit der Ausbildungsprämie und der „Restart-Prämie“ bereits umgesetzt worden. Jetzt sollte

man die Chance nutzen, derartige Instrumente einzusetzen, um den Arbeitsmarkt gezielt auf ein höheres Niveau zu heben. Die Erholung nach der Corona-Krise kann der Aufbruch aus den Minijobs werden.

Literatur

- Krebs, T. und M. Scheffel (2021), Raus aus der Minijobfalle. Reformen zur Entlastung geringer Einkommen und ihre Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und Verteilung sowie öffentliche Finanzen, Bertelsmann Stiftung.
- Merkl, C. und E. Weber (2020), Raus aus der Neueinstellungskrise!, *Wirtschaftsdienst*, 100(7), 507-509, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/7/beitrag/raus-aus-der-neueinstellungskrise.html> (1. September 2021).
- Weber, E. (2021), Corona und Arbeitsmarkt: Neustart aus der Minijobkrise, *SPIEGEL*, 17. August.
- Weber, E. und F. Zimmert (2018), Der große Trend zur Freizeit?, *Wirtschaftsdienst*, 98(4), 296-298, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/4/beitrag/der-grosse-trend-zur-freizeit.html> (1. September 2021).

Anzeige



link.springer.com



SpringerLink

Wissen zählt. Nutzen Sie SpringerLink.

- Schneller Zugriff auf die Ergebnisse weltweiter Spitzenforschung
- Eine der umfassendsten Online-Datenbanken für STM-Content
- Die intelligenteste Plattform für die Forschung, die wir jemals entwickelt haben
- Alles aus einer Hand – von Springer – dem international führenden Wissenschaftsverlag

Immer und überall

Besuchen Sie: link.springer.com



A19901 | Image: Alexaldo/Peshkova/iStock [m]

Konjunkturschlaglicht

Aufschwung am Arbeitsmarkt? Gemischte Signale

Am deutschen Arbeitsmarkt verdichten sich die Anzeichen für einen allgemeinen Aufschwung. Nach dem pandemiebedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2021 hat sich die im April einsetzende Erholungstendenz mittlerweile verstärkt. Im September 2021 ist die Arbeitslosenquote im Vergleich zum Vormonat von 5,6 % auf 5,4 % gesunken und liegt damit auch deutlich unter dem Niveau von September 2020 (6,2 %) (vgl. Abbildung 1). Schon im August 2021 war die absolute Zahl der Arbeitslosen entgegen dem saisonalen Einfluss zurückgegangen. Im September lag der Bestand bei 2,46 Mio., im Vergleich zur Situation zwölf Monate zuvor ein Rückgang um fast 400.000 Personen. Auch die Zahl der gemeldeten freien Stellen hat sich gegenüber dem vergangenen Jahr erhöht: von 590.000 auf 799.000. Damit ist das vor Beginn der Pandemie vorherrschende niedrige Niveau an Arbeitslosigkeit fast wieder erreicht.

Ein tieferer Blick in die Daten offenbart strukturelle Effekte hinter der allgemeinen Aufwärtsbewegung. Am meisten verbessert hat sich die Erwerbssituation solcher Gruppen, die zuvor am stärksten von einer Zunahme der Arbeitslosigkeit im Pandemieverlauf betroffen waren. So ist im Vergleich zu August 2020 die Arbeitslosigkeit bei Männern etwas stärker gesunken (von 6,5 % auf 5,5 %) als bei Frauen (von 5,8 % auf 5,2 %). Auch ergab sich ein deutlich mas-

siverer Rückgang der Erwerbslosigkeit bei ausländischen (von 15,3 % auf 12,8 %) als bei deutschen Staatsangehörigen (von 5,0 % auf 4,3 %), wenngleich die Niveauunterschiede hier nach wie vor beträchtlich sind. Zudem sank in der jüngsten Altersgruppe der Erwerbstätigen (15-24 Jahre) die Arbeitslosenquote weit deutlicher (von 6,2 % auf 4,7 %) als im ältesten Segment der über 55-Jährigen (von 6,1 % auf 5,8 %) (Bundesagentur für Arbeit, 2021a). Die unterjährige Dynamik verlief dabei bei allen betrachteten Gruppen jeweils ähnlich, sodass es sich hier um Unterschiede in der Intensität und nicht im zeitlichen Einsetzen von Erholungseffekten zu handeln scheint.

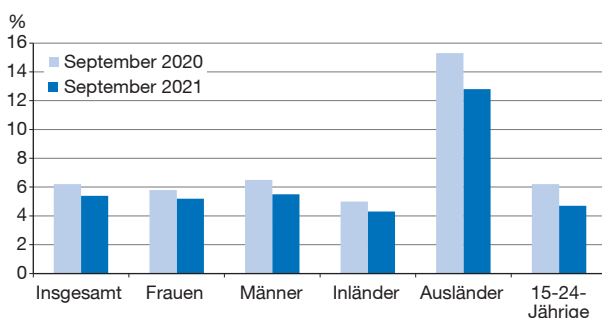
Die beobachteten Diskrepanzen zwischen soziodemografischen Gruppen stehen zum Teil in Zusammenhang mit berufsspezifischen Erholungseffekten. So lassen sich für September 2021 zwar in nahezu sämtlichen Berufsgruppen¹ Rückgänge im Bestand an Arbeitslosen mit entsprechendem Zielberuf im Vergleich zu September 2020 feststellen. Das Ausmaß an Erholung war je nach Beruf jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. Abbildung 2 stellt die Entwicklung bei den durch besonders starke Rückgänge gekennzeichneten Berufsgruppen dar. In den Top 5 finden sich hier wenig überraschend drei Tätigkeitsfelder im Bereich personennaher Dienstleistungen (Verkauf, Büro/Sekretariat, Speisenzubereitung). Die Aufhebung oder Abschwächung pandemiebedingter Restriktionen in jüngster Zeit hat sich hier erwartungsgemäß positiv auf

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

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

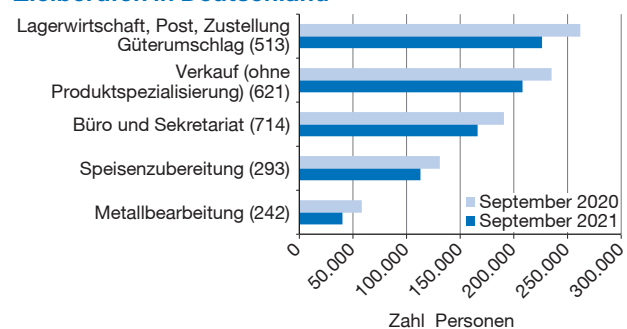
¹ Abgegrenzt als 3-Steller-Ebene der Klassifikation der Berufe (KldB) 2010.

Abbildung 1
Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach
Personengruppen in Deutschland



Quelle: Statistik der Arbeitsagentur (2021).

Abbildung 2
Entwicklung der Arbeitslosenbestände nach
Zielberufen in Deutschland



Quelle: Statistik der Arbeitsagentur (2021). In Klammern: Nummer KldB 2010 Statistik.

die Arbeitsnachfrage ausgewirkt. Dies zeigt sich jeweils auch in einer deutlichen Zunahme der Zahl an gemeldeten Arbeitsstellen. Die Stärke des Erholungseffekts spiegelt hier die Heftigkeit des Einbruchs im letzten Jahr: Alle fünf Berufsgruppen hatten im Zuge der Pandemie 2020 überdurchschnittlich starke Zunahmen im Arbeitslosenbestand erfahren. Ähnliches gilt für die ebenfalls stark von der Pandemie beeinträchtigten Gruppen „Gastronomie (633)“ sowie „Maschinenbau und -betriebstechnik (251)“. Allerdings zeigen sich bei anderen beschäftigungsseitig bedeutenden Berufsgruppen wie Objektschutz und Reinigungsberufen nur geringfügige Rückgänge im Arbeitslosenbestand. Diese Tätigkeitsbereiche waren weniger intensiv von der negativen Beschäftigungsentwicklung im Vorjahr betroffen (Bundesagentur für Arbeit, 2021b).

Damit gehen strukturelle Effekte einher. So waren 2020² in sämtlichen der sehr dynamischen Berufsgruppen mit Ausnahme von „Speisenzubereitung“ Frauen unter den Beschäftigten stark unterrepräsentiert, insbesondere im Bereich „Fahrzeugführung im Straßenverkehr“ (6,2 %) und „Maschinenbau und -betriebstechnik“ (12,1 %). Beschäftigte mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren dagegen gegenüber ihrem Gesamtanteil (12,7 %) in den meisten der durch starke Erholungseffekte gekennzeichneten Berufsgruppen deutlich überproportional vertreten, vor allem in der „Speisenzubereitung“ (32,8 %) und der Lagerwirtschaft (26,0 %). Lediglich der Bereich „Büro und Sekretariat“ stellt hier eine Ausnahme dar (6,1 %) (Bundesagentur für Arbeit, 2020).

Dass die jüngere Entwicklung am Arbeitsmarkt relativ tätigkeitsspezifisch ist, zeigt sich auch am Muster der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit. So haben von den zwischen Juli 2020 und Juni 2021 aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung eintretenden Personen 18,5 % Verkehrs- und Logistikberufe ergriffen, ein gegenüber der Gesamtbeschäftigung in diesem Berufssegment stark überproportionaler Anteil. Auch der Einstieg in Lebensmittel- und Gastgewerbeberufe fiel mit 6,6 % überdurchschnittlich hoch aus. Hierbei zeigen sich charakteristische Unterschiede zwischen soziodemografischen Gruppen. So sind analog zur bisherigen Beschäftigungsstruktur Männer in deutlich höherem Maße als Frauen in Verkehrs- und Logistikberufe eingestiegen. Ebenso sind junge Erwerbstätige (15-24-Jährige) und Ausländer:innen unter den Neueingestellten überrepräsentiert. Unterschiede sind aber auch beim Anforderungsniveau der ergriffenen Beschäftigungen festzustellen. So ist hier der Anteil qualifikatorisch geringwertiger Helfertätigkeiten bei Männern deutlich höher als bei Frauen, auch bei Ausländer:innen deutlich höher als bei Inländer:innen.

2 Gemessen zum Stichtag 30.6.2020.

Dieser Struktureffekt sollte bei einer Beurteilung der Beschäftigungsperspektiven berücksichtigt werden (Bundesagentur für Arbeit, 2021c).

Zugleich erstreckt sich die insgesamt positive Erwerbsdynamik bislang nicht auf das Segment der Langzeitarbeitslosen. Die spezifische Langzeitarbeitslosenquote sank im September 2021 gegenüber dem Vormonat nur sehr geringfügig um 0,1 Prozentpunkte und liegt mit 2,2 % immer noch auf dem hohen Niveau des Jahresbeginns. Absolut ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen gegenüber September 2020 sogar deutlich gestiegen (+17,2 %). Anteilig machen Langzeitarbeitslose damit gegenwärtig 41,8 % am gesamten Arbeitslosenbestand aus, ein Höchstwert innerhalb der vergangenen zehn Jahre. Bei der Zunahme handelt es sich ganz überwiegend um Übertritte aus kurzzeitiger Arbeitslosigkeit. Offenbar haben es unter den aktuellen Bedingungen vor allem die vor oder zu Beginn der Pandemie arbeitslos gewordenen Personen schwer, den Weg zurück in reguläre Beschäftigung zu finden. Auch dies gilt aber nicht im selben Maße für alle Gruppen. Auffällig ist vor allem der prozentual deutlich stärkere Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter Ausländer:innen (+27,8 % gegenüber September 2020) im Vergleich zu Inländer:innen (+13,3 %), was die insgesamt stärkere Verringerung der Arbeitslosenquote bei erstgenannter Gruppe etwas konterkariert (Bundesagentur für Arbeit, 2021d).

In näherer Zukunft wird es für einen umfassenden Aufschwung darauf ankommen, vorhandene Potenziale gerade bei den vom COVID-19-Schock besonders betroffenen Erwerbstätigengruppen zu reaktivieren. Förderangebote sollten dabei so weit wie möglich an die im Zuge der Pandemie veränderten Formen der Arbeitsorganisation angepasst werden, insbesondere im Hinblick auf die Schulung im Bereich digitaler Kompetenzen. Das Auftreten neuer gefährlicher Virusvarianten und damit zusammenhängender Beschränkungsmaßnahmen stellt hierbei naturgemäß ein exogenes Risiko dar.

André Wolf
wolf@hwwi.org

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2021a), Statistik: Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf – Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale), September.
- Bundesagentur für Arbeit (2021b), Statistik: Arbeitsmarkt nach Berufen (Monatszahlen), September.
- Bundesagentur für Arbeit (2020): Statistik: Beschäftigte nach Berufen (KIdB 2010), Dezember 2020.
- Bundesagentur für Arbeit (2021c), Statistik: Abgang und Verbleib von Arbeitslosen in Beschäftigung, Juni.
- Bundesagentur für Arbeit (2021d), Statistik: Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), September.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

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

Redaktion

Christian Breuer (Chefredakteur)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Nicole Waidlein
Julia Nolte

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

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

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

Wissenschaftlicher Beirat

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

Urheberrecht

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

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

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

Printausgabe

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

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

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299
E-Mail: redaktion@zbw.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

