

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Leitartikel

- M. Fratzscher Gesellschaftliche Akzeptanz als Schlüssel in der Corona-Pandemie..... 70

## Kurz kommentiert

- C. Boll Entgelttransparenzgesetz: Beweislastumkehr: kein Allheilmittel..... 72  
 M. Kruse Windenergie: Den Anschluss nicht verlieren..... 73  
 D. Langenmayr Steuerliches Country-by-Country-Reporting: Daten gegen Steuervermeidung?.....74  
 M. T. W. Rosenfeld Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge: Kein Königsweg für die Kommunen ...75  
 A. Kindsmüller Infrastrukturpolitik: Digitale Infrastruktur verbessern! ..... 76

## Zeitgespräch

### Perspektiven für die Haushaltspolitik der Europäischen Union

- Überblick..... 77  
 F. Dorn, C. Fuest Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds  
 für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise ..... 78  
 M. Schratzenstaller Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen .... 82  
 D. Gros Der Fonds für Erholung und Resilienz: eine wirtschaftliche Analyse ..... 87  
 L. Guttenberg et al. Alles wird anders – Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert ..... 90  
 A. Truger Reform der EU-Fiskalregeln nach Corona wichtiger denn je ..... 94

## Analysen und Berichte

### Arbeitsmarkt

- T. Pusch, H. Seifert Stabilisierende Wirkungen durch Kurzarbeit ..... 99

### Luftverkehr

- J. Scheelhaase et al. Wirtschaftspolitische Implikationen der COVID-19-Pandemie im Luftverkehr ..... 106

### Corona-Krise

- T. Wein Ist eine Impfpflicht gegen das Coronavirus nötig? ..... 114

### Lobbyismus

- A. Polk Mehr Transparenz durch das Lobbyregister? ..... 121

### Klimapolitik

- D. Wiegand et al. Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESP-Modell am Beispiel der EU .. 127

### Pflegeversicherung

- S. Fetzner, C. Hagist Vorschlag zur Reform der Pflegeversicherung – Funktioniert die  
 Soziale Marktwirtschaft noch? ..... 134

### Kommunen

- S. Stüber Replik: Die Doppik brems keine öffentlichen Investitionen! ..... 138  
 D. I. Christofzik et al. Erwiderung: Licht und Schatten der Doppik-Umstellung ..... 141

## Ökonomische Trends

- B. Frick, D. Mainus, Einbruch der Transferströme: Einfluss der COVID-19-Pandemie auf den  
 P. Schumacher professionellen Fußball ..... 144  
 C. Wellenreuther Konjunkturschlaglicht: Rohstoffpreise unter dem Einfluss von COVID-19 ..... 147

# Gesellschaftliche Akzeptanz als Schlüssel in der Corona-Pandemie

Die öffentliche Debatte um die Strategie im Umgang mit der Pandemie hat ein Maß an Emotionalität erreicht, das zu einem Kontrollverlust in der Krise führen kann. Viele Wissenschaftler:innen beteiligen sich mit Vorschlägen, wie die Politik ihre Strategie ändern sollte. Ein solcher Diskurs ist wichtig für eine Demokratie. Aber er muss auch realistisch bleiben, um Lösungen für akute Probleme zu liefern. Dabei ignorieren Vorschläge aus den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften häufig den wichtigsten Faktor für den Erfolg einer jeden Strategie: die gesellschaftliche Akzeptanz. Zu einer sachlichen Debatte gehört nicht nur die Identifikation der Fehler, sondern auch der Erfolg. Hier kann Deutschland punkten: Die erste Pandemie-Welle wurde vergleichsweise gut bewältigt, da die Politik früh und konsequent reagierte und klar kommunizierte. Zudem hat die überwiegende Mehrheit der Menschen die getroffenen Maßnahmen unterstützt und befolgt (Fratzscher, 2020).

Auch bei der nun viel kritisierten Impfstrategie hat die Politik vieles richtig gemacht: der europäische Ansatz, die gründliche wissenschaftliche Prüfung und klare Prioritäten bei Impfungen haben Zuverlässigkeit, Vertrauen und Solidarität in den Mittelpunkt gestellt. Die Verantwortung für die geringe Verfügbarkeit von Impfdosen Anfang 2021 liegt somit nicht bei dem, was Athey et al. (2020) als Teil ihrer Strategie des Advance Market Commitment (AMC) bereits im Mai 2020 den Pull-Faktor nennen – eine signifikante Nachfrage zu angemessenen Preisen von verschiedenen Anbietern, um die Entwicklung des Impfstoffs zu beschleunigen. Dies hat die EU im Großen und Ganzen richtig gemacht. Der Fehler lag vielmehr beim Push-Faktor: Man hat ignoriert, dass die Pharmakonzerne selbst keine Anreize haben, durch eine starke und kostspielige Erhöhung ihrer Kapazitäten den Impfstoff früher zur Verfügung zu stellen. Der Staat hätte selbst im Sommer 2020 mit massiven Investitionen in Kapazitäten und einer Preisgestaltung, mit höheren Preisen für eine frühere Lieferung agieren müssen (Fratzscher, 2021). Gleichzeitig sind Forderungen falsch, der Staat könne mit einer AMC-Strategie noch in den kommenden Monaten ein deutlich höheres Angebot an Impfstoffen schaffen. Ein Aufbau an Kapazitäten dauert bis zu zwölf Monate. Der Eindruck, der Staat könne kurzfristig zusätzliche Kapazitäten schaffen, läuft Gefahr, das Vertrauen in die Politik weiter zu erodieren. Zudem wird damit ein Impfnationalismus befeuert, bei dem es darum geht, welche Nation mehr vom knappen Impfstoff erhält.

Die Realität ist, dass wir in Deutschland und Europa zumindest bis Ende des Sommers 2021 ohne ausreichende Impfungen mit dem Virus leben müssen. Der Fokus der gegenwärtigen Debatte sollte daher vielmehr beim Umgang mit dem Virus und dem Lockdown liegen. Auch in dieser Frage laufen die Empfehlungen weit auseinander. Auf der einen Seite stehen die Verfechter von No-Covid-Strategien (Baumann et al., 2021), die auf eine massive Reduzierung der Inzidenz abzielen. Auf der anderen Seite stehen die Befürwortenden einer weicheren Strategie, die auf eine baldige Lockerung der einschneidenden Maßnahmen, vor allem der Schließung von Kitas und Schulen drängen (Grewenig et al., 2020). Beide Positionen haben überzeugende Argumente: eine starke Begrenzung der Zahl der Neuinfizierten ermöglicht einen nachhaltigen Neustart der Wirtschaft und Planungssicherheit für Bevölkerung und Unternehmen. Die Befürwortenden der gegengesetzten Strategie weisen zu Recht auf den massiven Schaden einer restriktiven Strategie vor allem für die verletzlichsten Menschen in der Gesellschaft hin. Zudem unterschätzen die Verfechter von No Covid, dass ihre Strategie mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern und damit kontraproduktiv sein



**Marcel Fratzscher** ist Hochschullehrer an der Humboldt-Universität zu Berlin und Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin.

könnte. Zum einen, weil eine No-Covid-Strategie auf Inseln oder Halbinseln funktionieren mag, aber nicht in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland mit vielen Ländergrenzen und häufig fließenden Übergängen zwischen Städten. Zum anderen würde die No-Covid-Strategie auch deshalb scheitern, weil sie harte Restriktionen für einen sehr langen Zeitraum erfordern würde, die von den Menschen in Deutschland nicht mitgetragen werden. Wenn aber die Akzeptanz fehlt und Menschen sich nicht mehr an die Regeln halten, dann verlieren Politik und Gesellschaft die Kontrolle über die Pandemie und der Schaden wird sehr viel höher sein als gegenwärtig. Die jetzige Strategie der Politik ist viel besser als ihr Ruf. Sie versucht, eine Balance zwischen dem Schutz von Gesundheit, Gesellschaft und Wirtschaft unter Wahrung von Grundrechten und Freiheiten zu finden, die eine möglichst breite Unterstützung erfährt. Diese Strategie hat sich im Frühjahr und Sommer 2020 als richtig erwiesen. Der Grund für das Scheitern, die zweite Infektionswelle früher zu stoppen, liegt somit nicht in der Strategie per se, sondern in der zu zögerlichen und inkonsequenten Umsetzung der Maßnahmen. Wichtig ist eine deutliche Verbesserung beim Testen, Nachverfolgen und Isolieren, um die zweite Welle dauerhaft unter Kontrolle zu halten und eine dritte Welle zu verhindern. Im Januar 2021 konnte laut Robert-Koch-Institut bei mehr als 80 % der Infizierten die Kontaktperson nicht identifiziert werden. Durch regelmäßiges Testen in Schulen und an Arbeitsplätzen könnten Ansteckungsketten unterbrochen werden.

All dies bedeutet, dass ein schnelles Ende der Pandemie nicht abzusehen ist und wir wohl zumindest den größten Teil des Jahres 2021 weiter mit dem Virus leben müssen. Die Szenarien für die Konjunkturentwicklung sind ganz unterschiedlich, der erhoffte Aufschwung im laufenden Jahr ist keine ausgemachte Sache (DIW Berlin, 2020). Der IWF (2020) schätzt, dass ein anhaltender Lockdown oder ein stetiges Lockern und Verschärfen von Restriktionen das Wachstum der Weltwirtschaft um 4 Prozentpunkte 2021 im Vergleich zu einem Szenario ohne starke zweite Infektionswelle reduzieren könnte. Damit ist auch ein Schrumpfen der deutschen Wirtschaft 2021 ein mögliches Szenario. Deshalb kann und sollte sich die Wirtschaftspolitik auch auf ein Szenario einer anhaltenden Rezession vorbereiten (Clemens et al., 2020). Im internationalen Vergleich gibt es kaum ein Land, das größere Wirtschaftshilfen und Konjunkturprogramme aufgelegt hat als Deutschland (OECD, 2020). Ein frühzeitiges Signal der Politik an Unternehmen und Beschäftigte, dass sie ihre Wirtschaftshilfen – vor allem die Überbrückungshilfen für Unternehmen und das Kurzarbeitergeld für Beschäftigte – weiter verlängern, wie auch Hilfen für Familien, Solo-Selbstständige, Minijobber:innen und andere vulnerable Gruppen, sind wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen, um zumindest ein Minimum an Stabilität zu gewährleisten. Die neuen Maßnahmen von Anfang Februar 2021 sind ein erster Schritt in diese Richtung, weitere müssen folgen – so auch ein Investitionsprogramm, das weit über das Ende der Pandemie hinaus einen wirtschaftlichen Impuls verspricht. Nun muss es auch in der zweiten Welle um die konsequente Umsetzung akzeptierter Maßnahmen gehen, mit einem starken Gewicht auf besserem Testen, Nachverfolgen und Isolieren.

## Literatur

- Athey, S., M. Kremer, C. Snyder und A. Tabarrok (2020), In the Race for a Coronavirus Vaccine, We Must Go Big. Really, Really Big, *New York Times*, 4. Mai.
- Baumann, B. et al. (2021), Eine neue proaktive Zielsetzung für Deutschland zur Bekämpfung von SARS-CoV-2, *Die Zeit*, 18. Januar, [zeit.de/wissen/gesundheit/2021-01/no-covid-strategie.pdf](https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2021-01/no-covid-strategie.pdf) (8. Februar 2021).
- Clemens, M., G. Dany-Knedlik, S. Junker und C. Michelsen (2020), „Harter“ Lockdown infolge der zweiten Corona-Welle: Deutsche Wirtschaft wächst 2021 deutlich weniger stark, *DIW aktuell*, 57, Dezember.
- DIW Berlin (2020), Weltwirtschaft: Erholung ausgebremst: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Winter 2020, *DIW Wochenbericht*, 50, Dezember.
- Fratzscher, M. (2020), *Die neue Aufklärung – Wirtschaft und Gesellschaft nach der Corona Krise*, Berlin Verlag, Oktober.
- Fratzscher, M. (2021), Das Impfdesaster, an dem wir alle Mitschuld tragen, *Spiegel Online*, 6. Januar.
- Grewenig, E., P. Lergetporer, K. Werner, L. Wößmann und L. Zierow (2021), „Corona-Schulschließungen treffen leistungsschwächere Schüler\*innen besonders hart“, *Ökonomenstimme*, 21. Dezember.
- IWF (2020), World Economic Outlook, Oktober 2020.
- OECD (2020), Turning hope into reality, Economic Outlook, Dezember.

Marcel Fratzscher  
Deutsches Institut für Wirtschafts-  
forschung  
[mfratzscher@diw.de](mailto:mfratzscher@diw.de)

## Entgelttransparenzgesetz

**Beweislastumkehr: kein Allheilmittel**

Frauen verdienen in Deutschland immer noch weniger als Männer. Die unbereinigte Lohnlücke der Geschlechter beträgt in Deutschland laut Statistischem Bundesamt derzeit durchschnittlich 19 %, der sogenannte unerklärte Teil 6 %. Er bildet die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen mit gleichen beobachtbaren Merkmalen ab. In seinem aktuellen Urteil vom 21.1.2021 hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) eine unmittelbare Benachteiligung nach §3 Abs. 2 Satz 1 EntgTranspG festgestellt, wenn das Entgelt einer Frau unter dem männlichen Vergleichsentgelt liegt. Dieser Umstand begründet zugleich die Vermutung, dass die Klägerin die Entgeltbenachteiligung „wegen des Geschlechts“ erfahren hat. Nach EU-konformer Auslegung des §22 AGG muss der Arbeitgeber diese Vermutung widerlegen, d. h. die Beweislast kehrt sich um.

Für den statistischen Durchschnitt gilt, dass Lohnunterschiede auf Leistungs- und Präferenzunterschiede zurückführbar sein können. Bei ungleichen Zugangschancen der Geschlechter zu lohnattraktiven Merkmalen kann sich zudem im statistisch erklärten Teil der Lohnlücke allokativer Diskriminierung verbergen. Die Gender-Pay-Gap-Statistik kann daher keine Diskriminierung verorten, sondern nur Prüfaufträge an die Betriebe verteilen.

Der individuelle Auskunftsanspruch von Beschäftigten verfolgt genau diesen Zweck. Betriebe sollten Lohnstrukturen erklären können. Das ist nicht nur der Fairness wegen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen geboten, damit Löhne ihre Lenkungsfunction erfüllen und die Effizienz der Ressourcenallokation verbessern können. Um den individuellen Auskunftsanspruch zu legitimieren, braucht es ein Kriterium für einen Anfangsverdacht und eine Festlegung, welche Gruppen verglichen werden dürfen. Ein geringerer Verdienst einer Frau im Vergleich zu einer Gruppe von männlichen Beschäftigten in „vergleichbarer Situation“ (§4 Abs. 2 EntgTranspG) ist dafür ein plausibles Kriterium.

Im Einzelnen kann man an der Festlegung des Vergleichsentgelts durchaus Kritik üben, denn der Maßstab des auf Vollzeitäquivalente hochgerechneten Medianentgelts kann hypothetische Personen hervorbringen. Der Vergleich realer Frauen mit hypothetischen Männern ist alles andere als intuitiv. Warum wird die Lohnverteilung nur auf Seiten der Männer, nicht aber auf Seiten der Frauen be-

rücksichtigt? Aber am Ende zählt doch, dass der juristische Diskriminierungsverdacht qua Geschlecht, den das BAG für eine solche Situation nun bestätigt hat, kein Diskriminierungsbeweis ist, sondern ein Verdacht, der eine Prüfung initiiert.

Dass die Beweislast hierbei nun seit dem BAG-Urteil auf Seiten der Unternehmen liegt, folgt der Logik, dass diese bezüglich der Lohnstrukturen ihrer Beschäftigten im Informationsvorteil gegenüber der einzelnen Mitarbeiterin sind. Der Verdacht kann ja ausgeräumt werden. Das Gesetz weist darauf hin, dass „insbesondere arbeitsmarkt-, leistungs- und arbeitsergebnisbezogene Kriterien“ ein „unterschiedliches Gehalt rechtfertigen [können], sofern der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wurde“ (§3 Abs. 3 Satz 2 EntgTranspG), wenngleich das Gesetz eine Definition dessen, was verhältnismäßig ist, schuldig bleibt. Angebotsseitige Produktivitätsunterschiede der Beschäftigten können also entlohnt werden. Die Unternehmen haben die Mittel, den Verdacht zu entkräften.

Schließlich wird auch Beschäftigten, die ihren Auskunftsanspruch geltend machen wollen, einiges abverlangt. Der Auskunftsanspruch gilt nicht nur lediglich in Betrieben mit mindestens 200 Beschäftigten, sondern es müssen sich auch mindestens sechs Beschäftigte des anderen Geschlechts finden, die als Vergleichsgruppe infrage kommen. Das Auskunftsgesuch muss schließlich in schriftlicher Form an den Betriebsrat, bzw. wenn dieser nicht vorhanden ist, an den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin gerichtet werden. Angesichts dieser Hürden könnte es sein, dass die Beweislastumkehr zu einer steigenden Inanspruchnahme des Auskunftsanspruchs führt. Gemäß einer im Evaluationsbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zitierten Befragung wurden zwischen Inkrafttreten des Gesetzes im Juli 2017 und September/Okttober 2018 in 14 % der Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten Auskunftsanfragen gestellt.

Der Erfolg vor dem BAG ändert allerdings nichts daran, dass rund zwei Drittel der Lohnlücke in Deutschland nicht auf Entgeltdifferenzen von Männern und Frauen in denselben Jobs, sondern auf die Ausübung unterschiedlicher Jobs zurückzuführen sind. Segregation, Unterbrechungen und Teilzeit sind hierfür hauptverantwortlich, auch in der Erwerbsverlaufsperspektive. Wie sich gleiche Verdienstchancen von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt herstellen lassen, ist zur Genüge bekannt. Vor allem müssen endlich Geschlechterstereotype ebenso wie strukturelle Rahmenbedingungen adressiert werden.

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

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

Christina Boll  
Deutsches Jugendinstitut e.V.  
[boll@dj1.de](mailto:boll@dj1.de)

## Windenergie

**Den Anschluss nicht verlieren**

Der Konsens ist klar: Deutschland will nicht nur aus der Atom-, sondern auch aus der Kohleenergie aussteigen. Untrennbar verbunden hiermit ist, parallel die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien deutlich auszubauen. Genau hier allerdings hakt es. Deutlich wird dies am Beispiel der Windkraft, die eine zentrale Rolle im zukünftigen Energiemix spielen soll. Bereits 2019 überholte Windkraft erstmals Braunkohle als wichtigste Energiequelle Deutschlands und kam auf einen Anteil von 24,4 % am Strommix. Im gleichen Jahr lag die Gesamtleistung der Energieerzeugung aus Windkraft bei 61,4 GW (davon 53,9 GW an Land und 7,5 GW auf See).

Der weitere Ausbau stockt jedoch. Im zweiten Halbjahr 2020 erfolgte kein weiterer Zubau und im gesamten Jahr entsprach der Ausbau nur 15 % des Niveaus von 2017. Der fehlende Ausbau in Nord- und Ostsee hat bereits zu gravierenden Folgen wie Entlassungen und Unternehmensschließungen vor allem bei Anlagenproduzenten geführt. Dabei wurden die vielversprechenden Potenziale der Windenergie in Deutschland schon in den frühen 1990er Jahren erkannt: Gemeinsam mit Dänemark entwickelte sich das Land zum Pionier im Windenergiebereich. Einen ersten Dämpfer erfuhr der Sektor hierzulande 2002, als die bisher vorteilhafte Regulierung durch Anpassungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) verändert wurde. Erst 2013 wurden wieder Zubauzahlen wie in den frühen 2000ern erreicht, ehe ein erneuter Systemwechsel im EEG 2017 erst zu starken Vorzieheffekten führte und schließlich einen Negativtrend vor allem im Onshore-Bereich in Gang setzte, der bis heute anhält. 2019 lag der Zubau an Land auf dem niedrigsten Wert seit 1998.

Drei Punkte bilden die wesentlichen Ursachen für den Negativtrend: Erstens, die Reformen des EEG haben durch den Wechsel von einer langfristigen und garantierten Einspeisevergütung zu einem Ausschreibungsmodell die Planbarkeit erschwert. Zweitens, die Genehmigungsverfahren für neue Anlagen sind deutlich komplexer geworden, etwa durch neue Abstandsregelungen zu Wohnbebauung. Drittens, trotz genereller Zustimmung zur Energiewende und Windenergie allgemein nimmt der „Not-in-my-backyard“-Habitus in der Bevölkerung zu, der die Realisierung zahlreicher Projekte verzögert und Neuplanungen wegen des erwartbaren Widerstands verhindert. Hinzu kommt in der

Wahrnehmung ein „Behördensumpf“, in dem neue Genehmigungen nur langsam vergeben werden und eine geringe Innovationsoffenheit vorherrscht. Der deutsche Markt ist mittlerweile derart kompliziert geworden, dass Wachstumspotenziale vor allem im Ausland gesehen werden.

Zwar war das Ziel der EEG-Reformen sinnvoll, auch im Windenergiesektor Marktmechanismen zu etablieren, und die sinkenden Erzeugungskosten sprechen eine eindeutige Sprache. Die gesetzlichen Verordnungen allerdings wirken erratisch und kurzfristig und schaffen keine Planungssicherheit für die Branche. Der letzten EEG-Reform vom Dezember 2020 wird dabei immerhin eine positive Tendenz zugutegehalten. Zahlreiche problematische Punkte sind jedoch noch unbearbeitet oder nicht hinreichend konkretisiert. Manche einst angekündigte Maßnahmen sind ohne konkrete Auswirkungen geblieben. Beklagt werden auch nach der jüngsten Reform das Fehlen einer Repowering-Strategie, unklare Abstandsregelungen oder der Wegfall von Vergütungen bei negativen Strompreisen ab einer Stunde. Hinzu kommen zahlreiche Klagemöglichkeiten, die Projekte massiv verzögern und die Kalkulation erschweren. Für viele dieser Fragen ist es notwendig, unterschiedliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen und grundlegende Regeln zu etablieren. Weiter umfasst der Anforderungskatalog die Ausweisung zusätzlicher Flächen, verschlankte Genehmigungsprozesse und den Abbau von Hürden, um Planungs- und Rechtssicherheit zu schaffen. Ein großer Wurf ist jedoch bisher ausgeblieben.

Neue Hoffnung verspricht nun der Entschließungsantrag zum EEG für 2021, der 16 bisher strittige Punkte enthält, die noch in diesem Jahr gelöst werden sollen. Neben einer Erhöhung der Ausbaupfade werden auch Maßnahmen zur beschleunigten Planung und Genehmigung von Projekten, ein neues Finanzierungsmodell und steuerliche Reformen in Aussicht gestellt. Der Entschließungsantrag richtet sich zur Umsetzung an die Bundesregierung. Hinzu kommt eine zusätzliche Dynamik im Windkraftsektor von europäischer Seite durch den „Green Deal“ der EU und die Ankündigung, die europaweiten Offshore-Kapazitäten auf 300 GW bis 2050 zu steigern. Auch Deutschland hat das bisherige Offshore-Ausbaupfad von 15 GW bis 2030 auf 20 GW erhöht, der bisherige Ausbaupfad entspricht der Zielsetzung allerdings noch nicht. Zusätzliche Energiebedarfe ergeben sich dabei noch vor dem Hintergrund der Diskussion um grünen Wasserstoff. In der aktuellen Marktdynamik steckt eine große Chance für Deutschland, Hindernisse abzubauen, einen neuen Investitionsschub in der Windenergie auszulösen und international wieder Anschluss zu finden.

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

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

Mirko Kruse  
Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)  
[m-kruse@hwwi.org](mailto:m-kruse@hwwi.org)



## Steuerliches Country-by-Country-Reporting

**Daten gegen Steuervermeidung?**

Wie in jeder Krise gibt es auch in der Covid-19-Pandemie einige Gruppen, denen die krisenbedingten Änderungen nützen. Eine solche Gruppe ist der Online-Versandhandel, auf den viele Konsument:innen aufgrund von Lockdowns und Angst vor Infektionen ausweichen. Es ist somit wenig überraschend, dass die Besteuerung von Unternehmen wie Amazon zunehmend in den Fokus gerät. In diese Richtung zielt auch der Vorstoß der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, dass multinationale Unternehmen ihre Steuerdaten auf Länderbasis veröffentlichen sollen.

Im Grundsatz ist dies kein neuer Vorschlag. Bereits seit 2016 müssen große multinationale Unternehmen Informationen zu ihren Aktivitäten auf Länderebene zusammenstellen. Die Daten aus diesen Country-by-Country-Reportings gehen bisher nur an die Finanzverwaltung; die Öffentlichkeit erhält nur Zusammenfassungen auf Länderebene. Bereits vor der Einführung des Country-by-Country-Reporting wurde gefordert, die Daten einzelner Unternehmen zu veröffentlichen. Die portugiesische EU-Ratspräsidentschaft bringt diese Forderung nun erneut auf. Größere Transparenz sei ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung der Steuervermeidungstätigkeiten multinationaler Unternehmen.

Um was für Daten geht es? Die Country-by-Country-Reportings enthalten vor allem Informationen zu Umsatz, Gewinn vor Steuern, gezahlten Gewinnsteuern, Anlagevermögen und Beschäftigtenzahl in jedem Land, in dem das Unternehmen aktiv ist. Laut geltendem Recht müssen Konzerne mit einem Jahresumsatz über 750 Mio. Euro einen solchen Bericht für die Steuerbehörde ihres Sitzlandes erstellen. Von dort werden die Informationen an die Steuerbehörden in allen anderen Ländern weitergegeben, in denen der Konzern aktiv ist und die sich am Country-by-Country-Reporting beteiligen – momentan 90 Länder weltweit; alle EU-Staaten sind dabei.

Bisher dürfen diese Daten also nur von der Finanzverwaltung genutzt werden. Dies liegt vor allem daran, dass Wirtschaftsvertreter:innen seit Jahren gegen eine Veröffentlichung der Daten argumentieren. Sie führen an, dass Konkurrenz (beispielsweise aus China) die Daten nutzen könnte, um die Profitabilität ihrer deutschen Wettbewerber zu sezieren und sie dann mit Kampfpreisen aus dem

Markt zu drängen. Dieses Argument überzeugt nicht: Der Jahresabschluss aller deutschen Kapitalgesellschaften und größeren Personengesellschaften muss sowieso im Bundesanzeiger veröffentlicht werden. Trotzdem zollt der neue EU-Vorschlag diesem Einwand Rechnung: Der Vorschlag Portugals sieht eine Ausnahmeregelung für sensible Informationen vor und ermöglicht, diese sechs Jahre lang zurückzuhalten.

Was wäre der Vorteil, wenn die Daten zu einzelnen Firmen veröffentlicht würden? Dies könnte zu öffentlichem Druck auf Unternehmen führen, „faire“ Steuern zu zahlen: Das heißt, in den Ländern Steuern zu zahlen, in denen sie aktiv sind, und Gewinne nicht in Steueroasen zu verschieben.

Dies setzt voraus, dass über diese Daten angemessen berichtet wird und die Berichtenden die Feinheiten verstehen, durch die sehr niedrige Steuerzahlungen entstehen können: Beispielsweise ist es möglich, dass ein Unternehmen trotz hoher Umsätze in Deutschland keine Steuern zahlt, da es in der Vergangenheit nicht profitabel war und nun Verlustvorträge nutzen kann. Dies ist keine Steuervermeidung, sondern von der Gesetzgebung so vorgesehen und für eine gerechte Unternehmensbesteuerung sogar notwendig. Aufgrund der Komplexität des Steuerrechts ist es nicht immer einfach, solche Sachverhalte korrekt einzuordnen. Das Risiko, dass über Unternehmen zu Unrecht sehr negativ berichtet wird, ist also nicht abzustreiten.

Eine Lösung wäre, nur ausgewählten Personen – etwa aus der Wissenschaft – unter Auflagen den Zugang zu den Daten zu gewähren. Sie könnten mit Verständnis und Zeit die Daten analysieren. Für die Analysen könnten Einzeldaten genutzt werden, veröffentlicht würden aber nur Studienergebnisse, die keinen Rückschluss auf einzelne Unternehmen zulassen. So würden zwar keine einzelnen Unternehmen an den Pranger gestellt, Studien könnten aber z.B. aufzeigen, in welchen Branchen besonders aggressiv Steuern vermieden werden. Auch könnten so die Wirksamkeit von gesetzlichen Gegenmaßnahmen untersucht und evidenzbasierte Vorschläge zur Bekämpfung von Steuervermeidung erarbeitet werden. Würde man den Wissenschaftler:innen zudem ermöglichen, verschiedenen Datenquellen zu verknüpfen, wäre auch eine zielgenauere Identifikation von Steuervermeidung möglich, als es den Finanzämtern heute mit den wenigen Informationen aus dem Country-by-Country-Reporting alleine möglich ist. Gleichzeitig würden der Datenschutz und das Steuergeheimnis gewahrt werden.

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

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

Dominika Langenmayr  
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt  
[dominika.langenmayr@ku.de](mailto:dominika.langenmayr@ku.de)

## Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge

**Kein Königsweg für die Kommunen**

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat gefordert, dass zusätzlich zu den bereits vorhandenen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern nach Art. 91a GG eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ (GRD) eingeführt werden sollte. Auch in der SPD gibt es entsprechende Vorschläge. Dahinter steht der Befund, dass es mit den bisherigen Maßnahmen – nicht zuletzt mit den vorhandenen Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – nicht gelungen ist, die regionalen Disparitäten in Deutschland nachhaltig zu reduzieren. Trotz positiver Entwicklungen in einzelnen Landesteilen sind viele strukturschwache Regionen bei ihrer Wirtschaftsleistung sowie ihrer Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge deutlich hinter den prosperierenden Regionen zurückgeblieben und von Abwanderung betroffen. In der Bevölkerung der strukturschwachen Regionen hat sich das Empfinden verbreitet, „abgehängt“ zu sein und immer weniger Einfluss auf die regionale Entwicklung nehmen zu können. Infolge dieser Tendenzen hat sich die Politik in den vergangenen Jahren verstärkt mit der Frage beschäftigt, wie für mehr „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zwischen den Regionen gesorgt werden kann, speziell hinsichtlich der Daseinsvorsorge.

Mit Daseinsvorsorge ist ein bunter Strauß von Einrichtungen gemeint, die einen lokalen oder regionalen Nutzerkreis haben und zumeist zum Aufgabenbereich der Kommunen zählen, z.B. Wasserversorgung, Schulen, Feuerschutz, Kultureinrichtungen. Auch private Dienstleistungen wie Arztpraxen, Einzelhandelsgeschäfte oder Gaststätten, deren örtliche Verfügbarkeit für private Haushalte von großer Bedeutung ist, werden zur Daseinsvorsorge gezählt. Ein Mangel an derartigen Einrichtungen wirkt sich auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, insbesondere auf die regionale Versorgung mit Fachkräften. Bislang liegt es in erster Linie im Ermessen der Länder, Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu unterstützen, sofern die Mittel der Kommunen bzw. anderer Träger nicht ausreichen. Mit der vorgeschlagenen neuen GRD sollen sich Bund und Länder mit je 50 % der Kosten an einem bundesweiten Förderprogramm beteiligen. Das Programm soll konkretisieren, welche Arten von Einrichtungen sowie welche Regionen aufgrund welcher Indika-

toren Fördermittel erhalten und welche Versorgungsstandards erreicht werden sollen.

Hierzu ist zunächst zu sagen, dass es aufgrund finanzieller Restriktionen sowie Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bezüglich der erforderlichen Auslastung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge realistischerweise weder mit einer GRD noch mit anderen Maßnahmen gelingen kann, für jeden Ort jede Art von Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Gegen eine GRD sprechen die bekannten Nachteile der Mischfinanzierung sowie der Lenkung kommunaler Entscheidungen über den „goldenen Zügel“ der Vergabe von Fördermitteln: Auf jeder der beteiligten Ebenen müssen Fachkräfte für die Planung und Abwicklung der Förderpolitik vorgehalten werden (Mehrfach-Bürokratie). Auch bei den Empfangenden entsteht ein hoher Verwaltungsaufwand. Da zumeist Investitionen gefördert werden, besteht die Gefahr, dass die Kommunen auf Folgekosten sitzen bleiben. Durch die neue Gemeinschaftsaufgabe wäre eine weitere Ausbreitung der Fördermentalität zu erwarten – die Einwerbung von Mitteln wird als Erfolg verbucht, die tatsächlichen Bedarfe treten in den Hintergrund.

Die Forderung nach einer GRD dürfte auch daraus resultieren, dass die Politik zumeist Förderprogramme – bei denen es scheinbar nur Gewinnende gibt – gegenüber Veränderungen auf der Einnahmenseite – durch die es immer auch Verlierende gibt – bevorzugt. Es wäre aber besser, die allgemeine finanzielle Ausstattung der Kommunen in strukturschwachen Regionen so zu gestalten, dass die Kommunen und die dort lebenden Menschen wieder selbst entscheiden können, welche Einrichtungen der Daseinsvorsorge erhalten bzw. erweitert werden sollen. Die Politik sollte deshalb ihre Bemühungen darauf richten, endlich eine grundlegende Reform der kommunalen Steuereinnahmen in die Wege zu leiten, die zu einem räumlich gleichmäßigeren Steueraufkommen führt. Hierfür gibt es diverse Vorschläge, von denen nahezu jeder besser ist als der Status quo mit seinen (vor allem durch die heutige Form der Gewerbesteuer bedingten) Verteilungswirkungen zuungunsten strukturschwacher Räume. Zudem sollten kooperative Ansätze im Bereich der Daseinsvorsorge verstärkt Beachtung finden, durch die sich der kommunale Finanzbedarf reduzieren und die Versorgung verbessern lässt. Hier sind die interkommunale Zusammenarbeit sowie das Instrument der lokalen (Infrastruktur-)Genossenschaften als Träger der Daseinsvorsorge angesprochen. Genossenschaftliche Arrangements haben zudem den Vorteil, auch das bürgerschaftliche Engagement und die Identifikation der Menschen mit ihrer Kommune oder Region zu stärken.

Martin T.W. Rosenfeld

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
martin.rosenfeld@wiwi.uni-halle.de

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

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

## Infrastrukturpolitik

**Digitale Infrastruktur verbessern!**

Die COVID-19-Pandemie hat durch Schließungen, das Zusammenbrechen von Lieferketten und Nachfrage zu erheblichen Verwerfungen in der deutschen Wirtschaft geführt und strukturelle Probleme deutlicher hervortreten lassen. Noch dreht sich die politische Debatte neben den wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus vor allem um mögliche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Solange das Virus präsent ist, hat die Eindämmung des Infektionsgeschehens Vorrang. Doch bald wird es um die Frage gehen müssen, welche wirtschaftlichen Lehren aus der Krise zu ziehen sind. Die dann zu treffenden politischen Entscheidungen werden die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland maßgeblich und langfristig beeinflussen. Hierbei wird es wichtig sein, wirtschaftspolitisch Prioritäten zu setzen, die schnellstmöglich die Weichen für eine zukunftsfähige Wirtschaft stellen, damit diese im internationalen Standortwettbewerb nicht abgehängt wird.

Über die deutsche Wettbewerbsfähigkeit wird schon seit einigen Jahren diskutiert. Neben hohen und unflexiblen Arbeitskosten führt auch das schlechte Abschneiden bei der digitalen Infrastruktur dazu, dass Deutschland als Wirtschaftsstandort in Rankings der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückliegt (World Economic Forum, 2019). Mit Blick auf künftige politische Entscheidungen muss gefragt werden, ob und wie stark die COVID-19-Pandemie die Anforderungen deutscher Unternehmen an den Wirtschaftsstandort nochmals verändert. Solche Veränderungen in den Standortanforderungen der Unternehmen sind bisher zwar diskutiert, jedoch kaum an Daten gemessen worden, da die Daten hierfür einen direkten Vergleich von Standortanforderungen unmittelbar vor und nach dem Ausbruch der Pandemie ermöglichen müssen. Dies ist nur bei einigen wenigen Datensätzen der Fall. Die Umfragen zur Standortqualität bei Unternehmen einer Industrie- und Handelskammer (IHK Mittlerer Niederrhein, 2020), deren zwei Befragungswellen jeweils vor und nach dem Ausbruch/Lockdown im Frühjahr 2020 durchgeführt wurden, können genauere Einblicke in die durch COVID-19 veränderte Relevanz verschiedener Standortfaktoren bieten. Die Analyse zeigt, dass die Pandemie bei den Standortanforderungen deutscher Unternehmen eine Verschiebung ausgelöst hat (Kindsmüller, 2021): Standortfaktoren wie die Straßenanbindung, die in der Pandemie deutlich seltener genutzt wurden, verlieren signifikant an Bedeutung. So ist

die Wahrscheinlichkeit für eine Bewertung dieses Faktors als sehr wichtig bei den befragten Unternehmer:innen – im Vergleich zu denen, die vor dem Ausbruch befragt wurden – um 52 Prozentpunkte geringer. Auch die Wahrscheinlichkeit für eine Bewertung des normalerweise wichtigen Themas Fachkräftemangel als sehr wichtig ist bei den nach dem Lockdown befragten Unternehmer:innen knapp 20 Prozentpunkte geringer. Ähnlich sieht es in einer Phase der zu großen Teilen stillstehenden Produktionen mit der Bedeutung der Energiepreise aus (minus 16 Prozentpunkte).

Die Analyse zeigt, dass während die genannten Wettbewerbsfaktoren durch die Pandemie an Bedeutung verlieren, die Anforderungen an die digitale Infrastruktur in Deutschland durch die Coronakrise weiter zunehmen. Sie wird bei den während der Pandemie befragten Unternehmen signifikant wichtiger eingestuft. Die Wahrscheinlichkeit für eine sehr hohe Relevanz steigt zusätzlich durch die Pandemie um 31 Prozentpunkte. Es kommt hinzu, dass auch die Zufriedenheit mit dieser Infrastruktur während der Pandemie gesunken ist.

Solche Zahlen sollten als dringender Appell gelesen werden, den Konsequenzen der Pandemie Rechnung zu tragen. Angesichts der Notwendigkeit und der gezeigten Dringlichkeit eines Ausbaus der digitalen Infrastruktur, der in Deutschland schon seit Jahren gefordert wird, eröffnet der in den Daten sichtbare Anstieg des Bedarfs vor allem eine Chance, den Ausbau der Strukturen jetzt schnellstmöglich voranzutreiben. Um diese Möglichkeit zu nutzen, muss der Ausbau nochmals verstärkt auf die politische Agenda gebracht werden. Dies gilt besonders auf kommunalpolitischer Ebene, auf welcher der Ausbau dieser Infrastruktur hauptsächlich umgesetzt wird. Auf dieser Ebene scheiterte der Ausbau bisher oft an der Bereitschaft der lokalen Unternehmen, die ihren Bedarf als zu gering wahrnahmen, um entsprechende Ausbaukosten mitzutragen. Die dargestellten Umfragedaten zeigen, dass hier eine Veränderung stattgefunden hat. Nun liegt die politische Chance darin, die aktuelle Bedarfssteigerung zu nutzen, um die eigenen Wirtschaftsstandorte wettbewerbsfähiger zu gestalten.

Anna Kindsmüller  
Universität Münster  
anna.kindsmueller@outlook.com

**Literatur**

- IHK Mittlerer Niederrhein (2020), Daten der Standortumfragen Kempen und Meerbusch, erhoben durch die IHK Mittlerer Niederrhein, [www.ihk-krefeld.de/7051](http://www.ihk-krefeld.de/7051) (20. Dezember 2020).
- Kindsmüller, A. (2021), Die Pandemie verschiebt die Dringlichkeiten in der Infrastrukturpolitik, *CIW Discussion Paper Series*, 2.
- World Economic Forum (2019), The Global Competitiveness Report 2019, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf) (28. Januar 2021).

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

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



# Perspektiven für die Haushaltspolitik der Europäischen Union

Die Europäische Union hat mit „NextGenerationEU“ (NGEU) einen Fonds aufgelegt, um die wirtschaftliche Erholung ihrer Mitgliedstaaten während und nach der Corona-Pandemie zu unterstützen. Mit dem Fonds sollen die Kohäsion sowie der grüne und digitale Wandel in Europa befördert werden. Gleichzeitig hat die EU ihre Haushaltsmittel im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 nur leicht erhöht. Die finanzielle Unterstützung durch die EU wird positiv bewertet. Allerdings bleibt fraglich, wo die nationalen Prioritäten liegen und ob die gesteckten Ziele tatsächlich strukturelle Veränderungen im Sinne der EU ermöglichen. In jedem Fall verändert NGEU die Finanzarchitektur der EU, da der Fonds über gemeinsame Anleihen finanziert werden soll. Welche Folgen dies für die Struktur der EU-Finzen langfristig haben kann und welche Reformansätze sinnvoll sind, ist Gegenstand der Debatte.

## Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise

**Florian Dorn**, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

**Clemens Fuest**, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

## Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen

**Margit Schratzenstaller**, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien; Universität Wien, Österreich.

## Der Fonds für Erholung und Resilienz: eine wirtschaftliche Analyse

**Daniel Gros**, Centre for European Policy Studies, Brüssel, Belgien.

## Alles wird anders – Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert

**Lucas Guttenberg**, Jacques Delors Centre an der Hertie School Berlin.

**Johannes Hemker**, Jacques Delors Centre an der Hertie School Berlin.

**Sander Tordo**, Europäische Zentralbank.

## Reform der EU-Fiskalregeln nach Corona wichtiger denn je

**Achim Truger**, Universität Duisburg-Essen.

---

**Title:** *Prospects for the European Union's Budgetary Policy*

**Abstract:** *The European Union has launched the Next Generation EU (NGEU) fund to support the economic recovery of its member states during and after the coronavirus pandemic. The fund aims to promote cohesion and the green and digital transformation in Europe. At the same time, the EU has only slightly increased its budget under the Multiannual Financial Framework 2021 to 2027. The financial support from the EU is assessed positively. However, it remains questionable where the national priorities lie and whether the set goals actually enable structural changes in the EU. In any case, NGEU changes the financial architecture of the EU, as the fund is to be financed through common bonds. What consequences this may have for the structure of EU finances in the long term and which reform approaches make sense is the subject of debate.*

**JEL Classification:** H12, H31, H61, H77

Florian Dorn, Clemens Fuest\*

## Next Generation EU: Chancen und Risiken des europäischen Fonds für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise

Als Reaktion auf die durch die Corona-Pandemie verursachte Rezession hat die EU beschlossen, einen Fonds mit der Bezeichnung „NextGenerationEU“ (NGEU) mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro einzurichten. Er soll die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise unterstützen. Der Fonds wird durch Schulden finanziert, die von der EU aufgenommen, aber durch Garantien der Mitgliedstaaten abgesichert werden. Die Ansichten über den Fonds sind geteilt. Befürwortende argumentieren, dass er notwendig sei, um den Zusammenhalt und die wirtschaftliche Stabilität Europas zu erhalten. Kritiker:innen wenden ein, er untergrabe die Haushaltsdisziplin in der EU und ebne den Weg in eine „Transferunion“, in der einige Mitgliedstaaten auf Kosten anderer leben. In diesem Beitrag werden die ökonomischen Folgen des NGEU-Fonds und die damit verbundenen Chancen und Risiken diskutiert.

### Ausgabenstruktur des EU-Haushalts

Um die finanzielle Dimension und Relevanz des NGEU zu verstehen, ist es hilfreich, sie im Kontext des Gesamthaushalts der EU zu betrachten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ausgabenstruktur des EU-Haushalts in den

kommenden Jahren, wie sie im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021 bis 2027 festgelegt ist, sowie über die für den neuen Fonds NGEU geplanten Ausgaben. Das Gesamtvolumen des Haushalts und des zusätzlichen NGEU-Konjunkturfonds ist mit insgesamt 1,8 Billionen Euro erheblich, aber das Geld wird über einen Zeitraum von sieben Jahren ausgegeben.

Die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben im allgemeinen EU-Haushalt belaufen sich auf etwa 1 % des BIP der EU, und der neue Konjunkturfonds fügt weitere 0,7 % des BIP hinzu. Etwa die Hälfte des letzteren ist für die Bereitstellung von Darlehen an die Mitgliedstaaten bestimmt. NGEU bedeutet also eine erhebliche Ausweitung der EU-Ausgaben im Vergleich zum Niveau vor der Corona-Krise. Das Gesamtniveau der öffentlichen Ausgaben auf EU-Ebene ist immer noch begrenzt, wenn man es mit den Budgets auf nationaler Ebene vergleicht. Aber da es sich um Ausgaben handelt, die zusätzlich zu den nationalen Budgets getätigt werden, ist die Frage berechtigt, ob eine Ausweitung der gesamten öffentlichen Ausgaben in der EU, wo der öffentliche Sektor bereits viel größer ist als in den meisten Ländern außerhalb Europas, die richtige Antwort auf die aktuelle Krise ist.

Was bedeutet NGEU für die Höhe der Staatsverschuldung in Europa? Im Jahr 2020 wird die öffentliche Verschuldung in der EU etwa 95 % des BIP betragen. Die zusätzlichen Schulden, die zur Finanzierung von NGEU aufgenommen werden, erhöhen die Verschuldung um 5,5 Prozentpunkte.

### Stabilisierung der Wirtschaft

Laut der Europäischen Kommission zielt das NGEU-Programm darauf ab, den wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern und eine „grünere, digitalere und widerstandsfähigere EU“ zu erreichen (Europäische Kommission, 2020a). Die beabsichtigte wirtschaftliche Stabilisierung ist zwar intuitiv, wenn man bedenkt, dass sich die EU in der schwersten Rezession ihrer Geschichte befindet, aber die Rolle des NGEU-Programms für die direkte makroökonomische Stabilisierung in der aktuellen Krise ist wahrscheinlich begrenzt. Die Ausgaben aus dem Konjunkturfonds strecken sich über mehrere Jahre und beginnen frühestens 2021, also wenn ein Großteil des wirtschaftlichen Einbruchs bereits überwunden sein wird. Die fiskalische

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

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

\* Der Artikel ist in Teilen deckungsgleich mit dem englischsprachigen Beitrag von Fuest (2020).

**Florian Dorn** ist Referent des Präsidenten des ifo Instituts München.

**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.

**Tabelle 1**  
**MFR 2021 bis 2027 und NGEU**

in Mrd. Euro

	MFR	NGEU	Gesamt
Binnenmarkt, Innovation und Digitales	132,8	10,6	143,4
Zusammenhalt, Resilienz und Werte	377,8	721,9	1.099,7
Natürliche Ressourcen und Umwelt	356,4	17,5	373,9
Migration und Grenzmanagement	22,7	-	22,7
Sicherheit und Verteidigung	13,2	-	13,2
Nachbarschaft und die übrige Welt	98,4	-	98,4
Europäische öffentliche Verwaltung	73,1	-	73,1
GESAMT	1.074,4	750,0	1.824,4

Quelle: Europäische Kommission.

Stabilisierung während der Krise muss also aus anderen Quellen kommen. Insbesondere Mitgliedstaaten mit einer hohen Staatsverschuldung könnten allerdings zögern, ihren Schuldenstand zugunsten einer antizyklischen Fiskalpolitik weiter zu erhöhen, weil sie befürchten, dass die Investor:innen auf den internationalen Kapitalmärkten das Vertrauen verlieren könnten. NGEU-Mittel, die in naher Zukunft zur Verfügung gestellt werden, wirken sich hingegen auch auf die heutigen Erwartungen aus. In gewissem Maße sind die gegenwärtig niedrigen Zinsen für Staatsanleihen sicherlich auch eine Folge der Existenz des europäischen Rettungsfonds. Sie erweitern den fiskalischen Spielraum wirtschaftlich anfälliger Mitgliedstaaten, weshalb NGEU auch während der Krise schon eine gewisse Stabilisierungswirkung hat.

### Konditionalität und europäische politische Prioritäten

Die Europäische Kommission hat erklärt, dass sie NGEU nicht nur als Mittel zur Erhöhung der Defizit Ausgaben in Europa und zur Umverteilung der Mittel zwischen den Ländern betrachten wird, sondern auch als Möglichkeit, die öffentlichen Ausgaben in Richtung europäischer politischer Prioritäten zu lenken, insbesondere in Richtung des Green New Deal und der digitalen Transformation. Um dies zu erreichen, hat die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien für ihre nationalen Programme zur Verfügung gestellt, die für den Erhalt der NGEU-Mittel erforderlich sind (Europäische Kommission, 2020b). In ihren Aufbau- und Sanierungsplänen sollen sich die Mitgliedstaaten auf die folgenden vier Ziele konzentrieren (Europäische Kommission, 2020b, 3):

1. Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Kohäsion) der Europäischen Union,
2. Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Resilienz,
3. Abmilderung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise,
4. Unterstützung des grünen und digitalen Wandels.

Dies sind eher allgemeine Ziele, auch wenn sie in den Leitlinien weiter spezifiziert werden. Den Mitgliedstaaten wird es nicht schwer fallen, eine breite Palette von Ausgabenposten mit diesen Zielen zu verbinden. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum in Bezug auf die Verwendung der Mittel haben werden, spiegelt sich auch in der Art und Weise wider, wie der Leitfaden Investitionen definiert:

„Member States should consider an investment as an expenditure on an activity, project, or other action within the scope of the Proposal that is expected to bring beneficial results to society, the economy and/or the environment... The Proposal is therefore consistent with a broad concept of investment as capital formation in areas such as fixed capital, human capital, and natural capital... Human capital is accumulated by means of spending on health, social protection, education and training, etc.“ (Europäische Kommission, 2020b, 13)

Dies impliziert, dass Ausgaben, die normalerweise als Konsum gelten, etwa für Gesundheit oder Soziales, als Investitionen definiert werden. Die Definition bestätigt, dass die Mitgliedstaaten große Freiräume bei der Verwendung der NGEU-Mittel haben werden.

Für diejenigen, die mit den NGEU-Mitteln die nationalen Politiken in Richtung der europäischen Prioritäten lenken wollen, besteht eine zweite Herausforderung: Geld ist fungibel. So können die Mitgliedstaaten Mittel aus dem NGEU-Fonds für öffentliche Investitionen einsetzen, die ohnehin aus nationalen Quellen finanziert worden wären. Das Leitliniendokument versucht zwar, dieses Problem anzugehen und sicherzustellen, dass NGEU-Mittel zu zusätzlichen Investitionen führen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die durchschnittliche Höhe der Ausgaben in den Vorjahren für Posten, die sie in ihren Plan aufgenommen haben, zu melden. Die Mitgliedstaaten können aber recht überzeugend argumentieren, die Krise habe ihre Fähigkeit beeinträchtigt, im gleichen Umfang wie vorher zu investieren. Es ist praktisch unmöglich, sicherzustellen, dass die über den NGEU finan-

zierten Ausgaben ohne den Fonds nicht ohnehin getätigt worden wären.

Die Tatsache, dass Länder NGEU-Gelder verwenden können, um nationale Mittel zu ersetzen, ist nicht unbedingt ein Nachteil. Es ist keineswegs klar, dass es immer klug wäre, die gesamten NGEU-Mittel zur Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zu verwenden. Es kann sinnvoller sein, die Steuern zu senken oder die Staatsverschuldung zu reduzieren, wenn dadurch eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung gefördert wird. Natürlich hat die EU als Ganzes ein starkes Interesse daran, dass die Mitgliedstaaten Anstrengungen unternehmen, um die Widerstandsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu verbessern und ihre Abhängigkeit von externer Hilfe zu verringern. Aber es ist nicht klar, dass hierfür die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben der beste Weg ist. In jedem Fall ist es schwierig, diesen Prozess von außen zu steuern.

### Schuldenfinanzierung der Ausgaben auf EU-Ebene – einmalig oder der neue Normalfall?

Normalerweise sollen die öffentlichen Ausgaben auf EU-Ebene nicht mit Schulden finanziert werden. Art 310 (4) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besagt:

„Um die Haushaltsdisziplin sicherzustellen, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass die mit diesen Rechtsakten verbundenen Ausgaben im Rahmen der Eigenmittel der Union und unter Einhaltung des mehrjährigen Finanzrahmens ... finanziert werden können.“

Während in der Vergangenheit verschiedene Formen der Verschuldung zur Finanzierung europäischer Projekte genutzt wurden, ist das Ausmaß der zur Finanzierung der NGEU aufgenommenen Schulden neu für die EU. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich darauf geeinigt, dass die Schuldenfinanzierung im Rahmen des NGEU ein einmaliges Ereignis sein soll und die Schulden in einem bestimmten Zeitraum zurückgezahlt werden. Kritiker:innen von NGEU argumentieren jedoch, dass die EU mit der Vereinbarung, massive gemeinsame Schulden aufzunehmen, einen Schritt in Richtung einer unumkehrbaren Schuldenfinanzierung ihrer Ausgaben gemacht hat, die eine Bedrohung für die soliden öffentlichen Finanzen in Europa darstellt.

Es besteht kein Zweifel, dass die Entscheidung, den NGEU über ein gemeinsames Schuldinstrument zu finanzieren, die Wahrscheinlichkeit einer Wiederholung der Operation in der nächsten Krise deutlich erhöht. Ob

dies als gut oder schlecht angesehen wird, hängt von den Ansichten über die Erwünschtheit zusätzlicher schuldenfinanzierter Ausgaben auf europäischer Ebene während oder nach schweren Rezessionen ab. Es sollte aber berücksichtigt werden, dass die Schulden, die NGEU finanzieren, auf Garantien der Mitgliedstaaten beruhen. Solange die EU nicht die Macht hat, Steuern zu erheben, wird ihre Fähigkeit, Schulden zur Finanzierung ihrer Ausgaben zu verwenden, stark eingeschränkt sein.

Unter dem bestehenden institutionellen Rahmen der EU werden künftige Initiativen zur Wiederholung der aktuellen Schuldenfinanzierungsoperation die einstimmige Unterstützung der Mitgliedstaaten erfordern. Dies bleibt eine hohe Hürde. Ob sie überwunden werden kann, wird voraussichtlich unter anderem von dem wahrgenommenen Erfolg der NGEU-Ausgaben abhängen. Insbesondere die Nettobeitragszahlenden zum NGEU werden zögern, eine gemeinsame Schuldenfinanzierung zu wiederholen, wenn sich herausstellt, dass der NGEU nicht dazu beigetragen hat, die Nettoempfänger widerstandsfähiger und weniger abhängig von externer Unterstützung zu machen.

Der NGEU-Fonds funktioniert nicht als reine Versicherungseinrichtung, die von Ländern mit unterdurchschnittlichen krisenbedingten wirtschaftlichen Verlusten an die umverteilt, die durch die Corona-Pandemie überdurchschnittliche Verluste erlitten haben (siehe ausführliche Diskussion in EEAG, 2020; Fuest, 2020; Dorn und Fuest, 2021). Wie die Nettosalen in Abbildung 1 zeigen, ist der Fonds stattdessen so konzipiert, dass er primär eine Umverteilung von Mitgliedstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen zu weniger wohlhabenden Ländern bewirkt.<sup>1</sup> Er kann daher eher als Verlängerung des EU-Haushalts interpretiert werden, soweit er darauf ausgerichtet ist, die wirtschaftliche Konvergenz in der Union zu fördern.

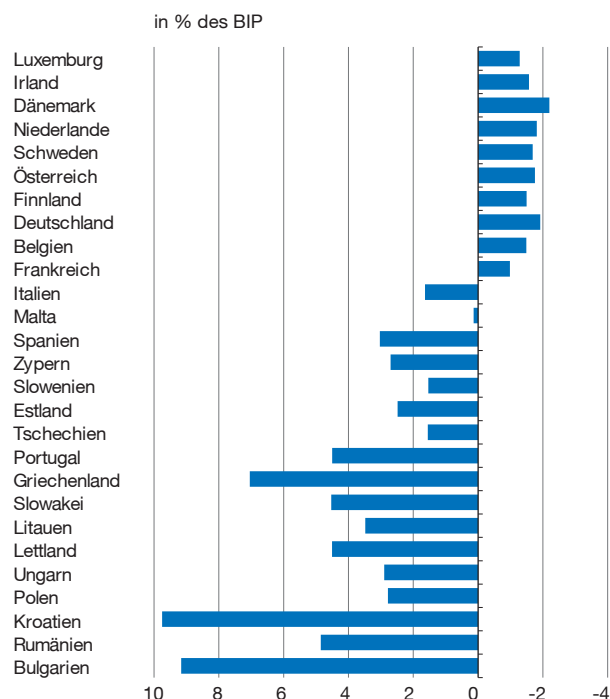
### Fazit

Die EU hat auf die Corona-Krise mit der Schaffung des 750 Mrd. Euro schweren NGEU-Programms reagiert, um die wirtschaftliche Erholung in der EU zu unterstützen. Obwohl die durch den Fonds finanzierten Ausgaben voraussichtlich erst beginnen werden, wenn der größte Teil der Krise hinter uns liegt, trägt er dennoch zur fiskalischen Stabilisierung während der Krise bei, vor allem durch seine Wirkung auf die Erwartungen und insbesondere durch

<sup>1</sup> Es ist noch offen, wie die Last der Schuldentilgung vom NGEU auf die Mitgliedstaaten verteilt wird. Die EU beabsichtigt zwar, neue Eigenmittel zu schaffen, um die NGEU-Schulden zu bedienen, aber bisher sind noch keine Entscheidungen getroffen worden. Die Berechnung trifft daher die Annahme, dass die Last der Finanzierung wie bei den EU-Eigenmitteln entsprechend dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten verteilt werden.



Abbildung 1  
NGEU-Nettosalden



Anmerkung: EU-Länder sortiert nach BIP pro Einwohner:in, 2019.

Quelle: EU-Kommission; eigene Berechnungen.

die Erweiterung des fiskalpolitischen Spielraums wirtschaftlich anfälliger Mitgliedstaaten.

Das NGEU-Programm versucht auch, die nationalen Regierungen in Richtung der auf europäischer Ebene definierten politischen Prioritäten zu lenken, wie z.B. den Green New Deal mit einer grünen und digitalen Transformation der Wirtschaft. Die Erfolgsaussichten sind jedoch begrenzt, da Geld fungibel ist. Die Mitgliedstaaten können nationale Ausgaben durch Gelder aus dem NGEU ersetzen und die Mittel effektiv für andere Arten von Ausgaben, für Steuersenkungen oder den Abbau ihrer Schulden verwenden. Je nachdem wie die Mittel verwendet werden, muss das aber nicht unbedingt ein Nachteil sein. Es könnte für die wirtschaftliche Erholung sogar produktiver sein, die Steuern zu senken oder die Staatsverschuldung zu reduzieren, als öffentliche Ausgaben zu erhöhen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass den grenzüberschreitenden Spillover-Effekten in den nationalen NGEU-Plänen zu wenig Beachtung geschenkt wird. In den Verhandlungen über die Mittelverwendung sollte die Europäische Kommission die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und Projekte mit europäischer Relevanz und Sichtbarkeit

wie grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte deutlich stärker fördern (vgl. auch Pisani-Ferry, 2020).

Die Verteilungskomponente der Mittel ist bei NGEU so konzipiert, dass in erster Linie eine Umverteilung von Mitgliedstaaten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen zu weniger wohlhabenden Ländern vorgenommen wird. NGEU wirkt folglich weniger als Versicherungsinstrument zur Linderung der Krisenfolgen, sondern eher wie eine Verlängerung des EU-Haushalts, soweit er auf die Förderung der wirtschaftlichen Konvergenz ausgerichtet ist.

Der durch die Ausgabe europäischer Schuldtitel finanzierte NGEU-Fonds hat die Befürchtung aufkommen lassen, die Schuldenfinanzierung von Ausgaben auf EU-Ebene könnte zum Regelfall werden und die Haushaltsdisziplin im EU-Budget untergraben. Vergleichbare Finanzierungen können jedoch auch in Zukunft nur stattfinden, wenn alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen. NGEU ist nicht gleichbedeutend mit der Einführung eines generellen Rechts zur Schuldenfinanzierung auf EU-Ebene, denn dazu müsste man der EU letztlich eine eigenständige Steuerhoheit geben. Gleichzeitig ist es aber wahrscheinlich, dass in der nächsten schweren Krise die Forderung nach einer Wiederholung der derzeitigen Schuldenfinanzierung aufkommen wird. Ob insbesondere die Nettozahlenden dies unterstützen werden, dürfte unter anderem davon abhängen, ob die NGEU-Mittel als gut ausgegeben wahrgenommen werden. Was das bedeutet, ist nicht leicht zu bestimmen. Klar ist, dass der Fonds nicht ein Regime in Gang setzen sollte, in dem einige Länder auf Kosten anderer dauerhaft über ihre Verhältnisse leben. Es könnte erforderlich sein, dass künftige Krisenfonds, um konsensfähig zu sein, den Versicherungsaspekt stärker betonen müssten, d.h. die überproportionalen Verluste abfedern, die den Ländern durch die Krise tatsächlich entstanden sind. Aber wenn der Haupteffekt von NGEU darin besteht, eine europäische Tradition zu beginnen, Nachbarländern in Zeiten außergewöhnlicher (unverschuldeter) Not zu helfen, wird die Geschichte nicht schlecht darüber urteilen.

## Literatur

- Dorn, F., und C. Fuest (2021), Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?, *ifo Schnelldienst*, 74(02).
- EEAG (2020), Europe's Pandemic Politics, *European Economic Advisory Group Policy Brief*, Juli.
- Europäische Kommission (2020a), Europäischer Aufbauplan – Größtes Konjunkturprogramm aller Zeiten, [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_de#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_de#nextgenerationeu) (1. Februar 2021).
- Europäische Kommission (2020b), Commission staff working document – guidance to member states recovery and resilience plans, 17. September, SWD(2020) 205 final.
- Fuest, C. (2020), The NGEU Economic Recovery Fund, *CESifo Forum*, 22(1), 03-08.
- Pisani-Ferry, J. (2020), 'European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots', *Policy Contribution*, 2020/19, Bruegel.

Margit Schratzenstaller

## Stagnierender Mehrjähriger Finanzrahmen trotz zunehmender Herausforderungen

Der europäische Aufbauplan, auf den sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament im November 2020 geeinigt haben und der im Dezember 2020 von allen Mitgliedsländern akzeptiert wurde, umfasst das europäische Aufbaupaket Next Generation EU (NGEU) von 750 Mrd. Euro und den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 von 1.074,3 Mrd. Euro. Sein beeindruckendes Gesamtvolumen von 1.824,3 Mrd. Euro sowie die betont zukunftsorientierte Struktur von NGEU überdecken allerdings, dass Höhe und Struktur des MFR nur unzureichend an die steigenden Herausforderungen, mit denen die EU-Mitgliedsländer konfrontiert sind, angepasst worden sind.

So hat die von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament geforderte substanzielle Aufstockung des MFR nicht stattgefunden. Der Europäische Rat einigte sich im Juli 2020 auf einen Gesamtumfang für den MFR von 1.074,3 Mrd. Euro (in Preisen von 2018). Er wurde im November 2020 vom Europäischen Parlament bestätigt. Dieses hatte ursprünglich ein Volumen von 1,3 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) gefordert und konnte, als Kompromiss, noch schrittweise Aufstockungen in Höhe von 15 Mrd. Euro bis 2027 unter anderem für Horizon Europe, InvestEU, Erasmus, Gesundheit und humanitäre Hilfe durchsetzen.

Nach der Zustimmung der Mitgliedsländer im Dezember 2020 erreicht somit der nächste MFR (ohne die Aufstockungen des Europäischen Parlaments) 1,05 % des BNE<sup>1</sup>

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

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

<sup>1</sup> Ebenso wie alle folgenden Angaben inklusive des Europäischen Entwicklungsfonds, der bisher außerhalb des MFR budgetiert wurde und mit dem neuen MFR in das EU-Budget integriert worden ist.

der EU. Er liegt damit nur knapp über dem Volumen des gerade ausgelaufenen Vorgänger-MFR 2014 bis 2020 für die EU28 (1,03 %) bzw. unter jenem bezogen auf die EU27 (1,16 %). Auch die Vorschläge der Europäischen Kommission vom Mai 2018 (1,114 % des BNE) bzw. Mai 2020 (1,08 % des BNE) werden unterschritten. Der neue MFR folgt somit der längerfristigen Tendenz sinkender Volumina (vgl. Tabelle 1) – der MFR für die Periode 1993 bis 1999 hatte immerhin noch 1,28 % des BNE betragen.

Zwar stehen in den nächsten Jahren im Rahmen von NGEU zusätzliche Mittel im Umfang von 750 Mrd. Euro zur Verfügung, die zwischen 2021 und 2023 abgerufen und bis 2026 ausgezahlt werden können. Allerdings bleibt abzuwarten, in welchem Umfang von jenen 360 Mrd. Euro, die den Mitgliedstaaten als Darlehen, deren Schuldendienst sie selbst übernehmen müssen, zur Verfügung gestellt werden, tatsächlich Gebrauch gemacht werden wird.

### Nur zaghafte Modernisierung der Ausgabenstruktur

Zudem ist die seit langem geforderte Modernisierung des MFR (Bachtrögl et al., 2019), um Potenziale zur Schaffung eines europäischen Mehrwerts stärker als bisher zu nutzen, mit dem MFR 2021 bis 2027 nur ansatzweise erfolgt (vgl. Tabelle 2).

Die Agrarausgaben bleiben auch im MFR 2021 bis 2027 die größte Ausgabenposition. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben geht im Vergleich zum MFR 2014 bis 2020 von knapp 36 % auf gut 31 % zurück. Damit werden sie absolut und im Verhältnis zu den Gesamtausgaben höher sein als von der Europäischen Kommission im Mai 2018 vorgeschlagen. Die Struktur der Agrarausgaben spiegelt die erforderliche nachhaltigkeitsorientierte Wende in der Agrarpolitik nur unzureichend wider: Die erste Säule der Agrarpolitik (Direktzahlungen), deren europäischer Mehrwert grundsätzlich begrenzt ist (Heinemann und Weiss, 2018), gewinnt gegenüber der stärker an sozialen und Klimazielen orientierten zweiten Säule (ländliche Entwicklung) leicht an Gewicht – ihr Anteil an den gesamten Agrarausgaben steigt von 75 % im letzten auf 77 % im neuen MFR. Zwar ist für die Direktzahlungen eine Konditionalität vorgesehen, die unmittelbar Umweltziele adressiert (sogenannte „Eco Schemes“). Allerdings werden die geplanten Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik von Expert:innen (Guyomard et al., 2020; Heinemann, 2019) als unzureichend für die Erreichung der Ziele des Green Deal betrachtet.

**Dr. Margit Schratzenstaller** ist Referentin für Öffentliche Finanzen am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien. Sie ist Mitglied im Fiskalrat und Lehrbeauftragte an der Universität Wien.

**Tabelle 1**  
**EU-Haushalt in % des Bruttonationaleinkommens**  
**(BNE) 1993 bis 2027 (Verpflichtungen)<sup>1</sup>**

Mehrfähriger Finanzrahmen (MFR)	Obergrenze der Mittel für Verpflichtungen in % des BNE
1993 bis 1999	1,28
2000 bis 2006	1,11
2007 bis 2013	1,15
2014 bis 2020 (EU28)	1,03
2014 bis 2020 (EU27) <sup>2</sup>	1,16
2021 bis 2027 (Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018)	1,114
2021 bis 2027 (Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020)	1,08
2021 bis 2027 (Ratsbeschluss Juli 2020 und Einigung Nov./Dez. 2020)	1,05

<sup>1</sup> Inklusive Europäischer Entwicklungsfonds von 0,2 % des BNE, MFR 2000 bis 2006, 0,3 % für alle übrigen MFR-Perioden; wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR. <sup>2</sup> Ohne Vereinigtes Königreich.

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Da auch der Anteil der Kohäsionsausgaben nur geringfügig (von etwa 34 % auf knapp 31 % der Gesamtausgaben) reduziert wird, ist der Spielraum für eine Ausweitung der Ausgabenbereiche mit einem deutlicheren europäischen Mehrwert begrenzt. Die Mittel für das Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe werden von knapp 66 Mrd. Euro auf knapp 76 Mrd. Euro aufgestockt, sodass ihr Anteil an den Gesamtausgaben von 6 % auf 7,1 % zunimmt. Die Europäische Kommission hatte im Mai 2018 83,5 Mrd. Euro (7,4 % der Gesamtausgaben) für das Forschungsrahmenprogramm vorgeschlagen – diese werden nur dann leicht überschritten, wenn die zusätzlichen 5 Mrd. Euro, die im Rahmen von NGEU zur Verfügung gestellt werden, sowie die weitere Aufstockung um 4 Mrd. Euro, die durch das Europäische Parlament ausgehandelt wurde, zu den im MFR bereitgestellten Mitteln hinzugerechnet werden. Die Mittel für die Connecting Europe Facility, die in Form von grenzüberschreitender Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Digitalisierung und Energieversorgung ebenfalls beträchtlichen europäischen Mehrwert schaffen könnte, werden nur leicht von einem Anteil an den Gesamtausgaben von 1,6 % auf 1,7 % erhöht.

Zwar werden in den zukunftsorientierten Bereichen Klimapolitik und Digitalisierung die MFR-Mittel durch jene aus NGEU ergänzt. So gilt für NGEU insgesamt eine

Klimamainstreaming-Vorgabe von 30 %. Im Rahmen des quantitativ bedeutendsten NGEU-Instruments, der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF), müssen sogar 37 % der Mittel in den Klimaschutz und weitere 20 % in die Förderung des digitalen Wandels fließen. Allerdings wird, wie erwähnt, das Ausmaß der Inanspruchnahme des kreditbasierten Teils der Mittel abzuwarten sein. Zudem stellt der strukturell nur ansatzweise veränderte und im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung stagnierende MFR insofern eine problematische Ausgangsbasis für die Verhandlungen über den MFR ab 2028 dar, als in diesem dann umso größere Reformschritte gesetzt werden müssen.

### Innovative Eigenmittel

Einer der großen geplanten Reformschritte im europäischen Aufbauplan ist die Einführung innovativer Eigenmittelquellen im Finanzierungssystem der EU, das derzeit primär auf nationalen Beiträgen der Mitgliedsländer beruht. Allerdings betreffen die diesbezüglichen Pläne primär NGEU. Von den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Mai 2018, zur teilweisen Finanzierung des MFR innovative Eigenmittelquellen basierend auf den Einnahmen des EU-Emissionshandelssystems, einer harmonisierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage und nicht-recyclebarem Plastikabfall einzuführen, ist nur das plastikbasierte Eigenmittel übriggeblieben. Dieses kann jedoch mit geschätzten Einnahmen von 7 Mrd. Euro jährlich nur eine untergeordnete Rolle im Eigenmittelsystem spielen.

Bis Juni 2021 soll die Europäische Kommission konkrete Vorschläge für weitere Eigenmittel, die auf einem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus und der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems basieren, sowie für eine Digitalsteuer vorlegen, deren Einführung ab 2023 anvisiert wird. Weitere Vorschläge, die auf einer harmonisierten Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage oder auf Finanztransaktionen beruhen könnten, sollen bis Juni 2024 erarbeitet werden. Diese möglichen Eigenmittelquellen sind jedoch nach den derzeitigen Plänen für die Rückzahlung der Schulden für NGEU im Zeitraum 2028 bis spätestens 2058 reserviert, nicht als innovative Eigenmittelquellen, die einen Teil der nationalen Beiträge zur Finanzierung des MFR ersetzen könnten. Neben den derzeit anvisierten innovativen Eigenmittelquellen, die sämtlich geeignete Optionen darstellen, aber nach Schätzungen der Europäischen Kommission nur ein begrenztes Einnahmenpotenzial aufweisen, wären noch weitere Optionen denkbar, die ebenfalls zu wichtigen EU-Zielen – vor allem zum Klimaschutz – beitragen könnten: etwa ein Zuschlag zu den nationalen Treibstoffsteuern oder Steuern auf den Flugverkehr (Schrattenstaller und Krenek, 2019).

Tabelle 2

**Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 im Vergleich**in Mrd. Euro (Verpflichtungen, in Preisen von 2018, inklusive Europäischer Entwicklungsfonds)<sup>a</sup>

	MFR 2014-2020 <sup>b</sup>		Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018		MFR 2021-2027		Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020		Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	
	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro	in %
<b>1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales</b>	121,6	11,1	166,3	14,7	140,7	12,8	132,8	12,4		
Horizon Europe	65,5	6,0	83,5	7,4	80,9	7,4	75,9	7,1		
ITER Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor	3,0	0,3	5,4	0,5	5,0	0,5	5,0	0,5		
Fonds InvestEU	4,3	0,4	13,1	1,2	1,3	0,1	2,8	0,3		
Solvenzhilfeeinstrument	.	.	.	.	.	.	0	0		
Fazilität Connecting Europe (Transport, Energie, Digitaler Sektor)	17,5	1,6	21,8	1,9	19,9	1,8	18,4	1,7		
Programm Digitales Europa	0,2	0,0	8,2	0,7	8,2	0,7	6,8	0,6		
Europäisches Raumfahrtprogramm	11,0	1,0	14,2	1,3	13,2	1,2	13,2	1,2		
<b>2. Zusammenhalt und Werte</b>	391,7	35,8	392,0	34,5	374,5	34,0	377,8	35,2		
Kohäsionspolitik und ReactEU	373,2	34,1	331,9	29,3	323,2	29,4	330,2	30,7		
Aufbau- und Resilienzfazilität	0,1	0,0	.	.	0,8	0,1	0,8	0,1		
Finanzierungskosten Next Generation EU	.	.	.	.	17,4	1,6	12,9	1,2		
Erasmus	13,9	1,3	26,4	2,3	24,6	2,2	21,2	2,0		
RescEU Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe	0,9	0,1	1,2	0,1	1,1	0,1	1,1	0,1		
EU-Gesundheitsprogramm	0,4	0,0	.	.	.	.	1,7	0,2		
Kreatives Europa	1,4	0,1	1,6	0,1	1,5	0,1	1,6	0,1		
Justiz, Recht, Werte	0,9	0,1	0,8	0,1	0,7	0,1	0,8	0,1		
<b>3. Natürliche Ressourcen und Umwelt</b>	399,6	36,5	336,6	29,7	357,0	32,5	356,4	33,2		
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	388,2	35,5	324,3	28,6	333,3	30,3	336,4	31,3		
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)	291,5	26,6	254,2	22,4	258,3	23,5	258,6	24,1		
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	96,8	8,8	70,0	6,2	75,0	6,8	77,9	7,3		
LIFE – Investitionsprogramm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz	3,2	0,3	4,8	0,4	4,8	0,4	4,8	0,4		
Fonds für einen gerechten Übergang	0,0	0,0	.	0,0	10,0	0,9	7,5	0,7		
<b>4. Migration und Grenzmanagement</b>	8,9	0,8	30,8	2,7	31,1	2,8	22,7	2,1		
Asyl- und Migrationsfonds (AMF)	7,1	0,6	9,2	0,8	11,0	1,0	8,7	0,8		
Fonds für integriertes Grenzmanagement	2,8	0,3	8,2	0,7	11,0	1,0	5,5	0,5		
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	.	.	.	.	.	.	5,1	0,5		
<b>5. Sicherheit und Verteidigung</b>	4,6	0,4	24,3	2,1	19,4	1,8	13,2	1,2		
Fonds für interne Sicherheit	1,3	0,1	2,2	0,2	2,2	0,2	1,7	0,2		
Stilllegung kerntechnischer Anlagen	1,3	0,1	1,0	0,1	1,0	0,1	1,0	0,1		
Europäischer Verteidigungsfonds	0,6	0,1	11,5	1,0	8,0	0,7	7,0	0,7		
Militärische Mobilität	0,0	0,0	5,8	0,5	1,5	0,1	1,5	0,1		
<b>6. Nachbarschaft und Welt</b>	97,1	8,9	108,9	9,6	102,7	9,3	98,4	9,2		
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	73,1	6,7	79,0	7,0	75,5	6,9	70,8	6,6		
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	2,1	0,2	2,6	0,2	2,4	0,2	2,4	0,2		
Überseeische Länder und Gebiete	0,6	0,1	0,4	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0		
Heranführungshilfe	13,2	1,2	12,9	1,1	12,9	1,2	12,6	1,2		
Humanitäre Hilfe	11,1	1,0	9,8	0,9	9,8	0,9	9,8	0,9		
<b>7. Europäische öffentliche Verwaltung</b>	70,8	6,5	75,6	6,7	74,6	6,8	73,1	6,8		
Europäische Schulen, Pensionen	14,0	1,3	17,1	1,5	17,1	1,6	17,1	1,6		
Verwaltungsausgaben der Organe	56,8	5,2	58,5	5,2	57,5	5,2	56,0	5,2		
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	1.094,4	100,0	1.134,6	100,0	1.100,0	100,0	1.074,3	100,0		
<b>in % des BNE</b>	1,03		1,11		1,08		1,05			

<sup>a</sup> Wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR. <sup>b</sup> Beträge innerhalb des MFR 2014 bis 2020, MFR: Schätzungen ohne Vereinigtes Königreich; inklusive Europäischer Entwicklungsfonds unter Berücksichtigung verabschiedeter und anhängiger Berichtigungshaushaltspläne sowie der vorgeschlagenen „Brückenlösung“ (vom Europäischen Rat abgelehnt).

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.



Tabelle 2 (Fortsetzung)

**Mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 und 2021 bis 2027 im Vergleich**in Mrd. Euro (Verpflichtungen, in Preisen von 2018, inklusive Europäischer Entwicklungsfonds)<sup>a</sup>

	NGEU		MFR 2021 bis 2027 einschließlich NGEU		Aufstockung Euro-päisches Parlament
	Vorschlag Europäische Kommission	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020	Ratsbeschluss Juli 2020, Einigung Nov./Dez. 2020		November 2020
	Mrd. Euro		Mrd. Euro	in %	Mrd. Euro
1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales	69,8	10,6	143,4	7,9	5,0
Horizon Europe	13,5	5,0	80,9	4,4	4,0
ITER Internationaler thermonuklearer Versuchsreaktor			5,0	0,3	
Fonds InvestEU	30,3	5,6	8,4	0,5	1,0
Solvenzhilfsmittel	26,0	0,0	0,00	0	
Fazilität Connecting Europe (Transport, Energie, Digitaler Sektor)	.	.	18,4	1,0	
Programm Digitales Europa	.	.	6,8	0,4	
Europäisches Raumfahrtprogramm	.	.	13,2	0,7	
2. Zusammenhalt und Werte	619,7	721,9	1.099,7	60,3	7,0
Kohäsionspolitik und ReactEU	50,0	47,5	377,7	20,7	
Aufbau- und Resilienzfazilität	560,0	672,5	673,3	36,9	
Finanzierungskosten NextGenerationEU	.	.	12,9	0,7	
Erasmus		.	21,2	1,2	2,2
RescEU Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe	2,0	1,9	3,0	0,2	
EU-Gesundheitsprogramm	7,7	0,0	1,7	0,1	3,4
Kreatives Europa	.	.	1,6	0,1	0,6
Justiz, Recht, Werte	.	.	0,8	0,0	0,8
3. Natürliche Ressourcen und Umwelt	45,0	17,5	373,9	20,5	
Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)	15,0	7,5	343,9	18,9	
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)			258,6	14,2	
Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)	15,0	7,5	85,4	4,7	
LIFE – Investitionsprogramm für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz			4,8	0,3	
Fonds für einen gerechten Übergang	30,0	10,0	17,5	1,0	
4. Migration und Grenzmanagement	.	.	22,7	1,2	1,5
Asyl- und Migrationsfonds (AMF)	.	.	8,7	0,5	
Fonds für integriertes Grenzmanagement	.	.	5,5	0,3	1,5
Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache	.	.	5,1	0,3	
5. Sicherheit und Verteidigung	.	.	13,2	0,7	
Fonds für interne Sicherheit	.	.	1,7	0,1	
Stilllegung kerntechnischer Anlagen	.	.	1,0	0,1	
Europäischer Verteidigungsfonds	.	.	7,0	0,4	
Militärische Mobilität	.	.	1,5	0,1	
6. Nachbarschaft und Welt	15,5	0,0	98,4	5,4	1,5
Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit	15,5	0,0	70,8	3,9	1,0
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	.	.	2,4	0,1	
Überseeische Länder und Gebiete	.	.	0,4	0,0	
Heranführungshilfe	.	.	12,6	0,7	
Humanitäre Hilfe	.	.	9,8	0,5	0,5
7. Europäische öffentliche Verwaltung	.	.	73,1	4,0	
Europäische Schulen, Pensionen	.	.	17,1	0,9	
Verwaltungsausgaben der Organe	.	.	56,0	3,1	
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	750,0	750,0	1.824,3	100,0	15,0
in % des BNE					

<sup>a</sup> Wird mit MFR 2021 bis 2027 integriert („budgetiert“), vorher außerhalb des MFR.

Quelle: Europäische Kommission, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

## Grüne Elemente im europäischen Aufbauplan

Vor dem Hintergrund der ambitionierten Klimaziele der EU spielen grüne Aspekte im europäischen Aufbauplan eine wichtige Rolle. Um das ursprüngliche Klimaziel der EU, die Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 % gegenüber dem Niveau von 1990 erreichen zu können, schätzt die Europäische Kommission für die kommende Dekade in einer Kommunikation von 2019 einen jährlichen Bedarf (Green Investment Gap) an öffentlichen und privaten grünen Investitionen in der EU von 260 Mrd. Euro (Europäische Kommission, 2019). In ihrer Kommunikation Identifying Europe's Recovery Needs (Europäische Kommission, 2020a) beziffert die Europäische Kommission den Investitionsbedarf zur Förderung der grünen und digitalen Transformation in der EU auf jährlich 595 Mrd. Euro für das kommende Jahrzehnt; dabei entfallen 220 Mrd. Euro an jährlichen zusätzlich erforderlichen Investitionen auf die Erreichung der Klima- und Energieziele der EU. Mit der soeben beschlossenen Erhöhung des Reduktionsziels auf zwischen 50 % und 55 % bis 2030 vergrößert sich die grüne Investitionslücke entsprechend.

Die Europäische Kommission weist in ihrem Investitionsplan für den europäischen Green Deal vom Januar 2020 dem MFR eine wichtige Rolle in dessen Finanzierung zu (Europäische Kommission, 2020b). Ihr Vorschlag vom Mai 2018 hatte die Erhöhung der Klimamainstreaming-Vorgabe<sup>2</sup> von 20 % im MFR 2014 bis 2020 auf 25 % im neuen MFR vorgesehen. Dieser hätte somit knapp 284 Mrd. Euro im Zeitraum 2021 bis 2027 an klimarelevanten Ausgaben beigetragen (vgl. Tabelle 3). Hinzu sollten gemäß den Plänen der Europäischen Kommission vom Januar 2020 im Rahmen des Green Deal zusätzliche 7,5 Mrd. Euro für den Just Transition Fund kommen. Insgesamt hätten so gut 291 Mrd. Euro im Rahmen des EU-Budgets zur Verringerung des Green Investment Gap in der EU zur Verfügung gestanden – deutlich mehr als im vergangenen MFR 2014 bis 2020, wo auf Grundlage der Klimavorgabe von 20 % etwa 210 Mrd. Euro an Klimaschutzausgaben vorgesehen waren.

Die Einigung auf den neuen MFR beinhaltet zwar ein etwas geringeres Gesamtvolumen für den MFR (1.074,3 Mrd. Euro statt 1.134,6 Mrd. Euro gemäß dem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2018). Gleichzeitig wurde jedoch gegenüber dem Vorgänger-MFR die Klimamainstreaming-Vorgabe von 20 % auf 30 % (wie vom Europäischen Parlament gefordert) erhöht. Aus dem MFR 2021 bis 2027 stehen somit gut 322 Mrd. Euro für den

**Tabelle 3**  
**Klimarelevante Ausgaben im MFR bzw. im europäischen Aufbauplan**

in Mrd. Euro (in Preisen von 2018)

	MFR 2014 bis 2020	MFR 2021 bis 2027		
		Vorschlag Europäische Kommission Mai 2018	Vorschlag Europäische Kommission Mai 2020	Europäischer Aufbauplan 2021 bis 2027
Klimavorgabe <sup>1</sup>	20 %	25 %	25 %	30 %
MFR gesamt (klimarelevant)	1.094,4 (210)	1.134,6 (284)	1.100 (275)	1.074,3 (322)
NGEU gesamt (klimarelevant)	-	-	750 (188)	750 (225)
Gesamt	210	284	463	547

<sup>1</sup> Differiert zwischen einzelnen Programmen.

Quelle: Europäische Kommission; eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Klimaschutz zur Verfügung und damit deutlich mehr als gemäß dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission. Diese Mittel aus dem MFR werden ergänzt durch die klimarelevanten Ausgaben aus NGEU, die auf Grundlage einer Klimavorgabe von 30 % 225 Mrd. Euro betragen sollen.<sup>3</sup> Insgesamt erreichen somit die im europäischen Aufbauplan dem Klimaschutz gewidmeten Mittel im Zeitraum 2021 bis 2027 kumuliert knapp 550 Mrd. Euro – beinahe das Doppelte im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen vom Mai 2018.

Allerdings bedarf es einiger Einschränkungen, um zu einer realistischen Einschätzung des tatsächlichen Beitrags des europäischen Aufbauplans zur Erreichung der EU-Klimaziele zu gelangen. Zunächst besteht, wie erwähnt, ein erheblicher Teil von NGEU aus Krediten. Es ist keinesfalls gesichert, dass diese in vollem Umfang von den Mitgliedsländern abgerufen werden. Zudem legen Analysen des Europäischen Rechnungshofs (2020) nahe, dass der Beitrag der Agrarausgaben zu den Klimaschutzzielen bislang beim Klima-Tracking systematisch überschätzt wurde, diese also de facto mit deutlich geringeren positiven klimarelevanten Effekten als angenommen verbunden sind. Zudem werden mögliche klimakontraproduktive Effekte der EU-Ausgaben nicht berücksichtigt. Auch sollen die NGEU-Mittel bis 2023 vergeben werden. Anschließend fallen die klimarelevanten Ausgaben wieder auf das MFR-Niveau zurück. Vor diesem Hintergrund und angesichts der beträchtlichen grünen Investitionslücke

<sup>2</sup> Die Klimamainstreaming-Vorgabe gilt für die Gesamtausgaben und differiert zwischen einzelnen Programmen bzw. Ausgabenkategorien, wo sie nach oben bzw. unten von der Gesamtvorgabe abweichen kann.

<sup>3</sup> Auch innerhalb von NGEU gelten differenzierte Klimavorgaben für die einzelnen Programme: So müssen beispielsweise 37 % der Aufbau- und Resilienzfazilität in den Klimaschutz fließen, die Ausgaben aus dem Just Transition Fund sind zu 100 % klimarelevant.

hätte die Klimamainstreaming-Vorgabe und damit der potenzielle Beitrag des MFR zu den Klimaschutzziele der EU durchaus höher sein können. Umso wichtiger ist es, die Klimamainstreaming-Vorgabe im MFR und in NGEU quantitativ und qualitativ effektiv umzusetzen, um zumindest das gegebene Klimaschutzpotenzial zu realisieren.

Zu den grünen Elementen im europäischen Aufbauplan gehören auch innovative grüne Eigenmittelquellen. Von einigen der anvisierten neuen Eigenmittel sind positive klimapolitische Lenkungseffekte zu erwarten – das betrifft das plastikbasierte Eigenmittel sowie Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und dem CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem. Allerdings wäre eine raschere Einführung dieser grünen Eigenmittelquellen, ihre Nutzung auch zur Mitfinanzierung des MFR sowie die Erschließung weiterer grüner Eigenmittelquellen (etwa die genannten Steuern auf den Flugverkehr oder ein Zuschlag zu nationalen Treibstoffsteuern) aus Klimasicht wünschenswert.

### Schlussbemerkung

Der europäische Aufbauplan, der gleichzeitig einen Impuls zur Bekämpfung der pandemiebedingten wirtschaftlichen Krise setzen und zur Bewältigung bedeutender Zukunftsaufgaben, vor allem des digitalen Wandels sowie des Klimawandels, beitragen soll, ist aus mehreren Gründen bemerkenswert (Schatzenstaller, 2020). Mit nicht rückzahlbaren Finanzhilfen von 390 Mrd. Euro weist NGEU eine beachtliche Transferkomponente auf. NGEU wird durch die gemeinsame Aufnahme von Schulden durch die Mitgliedsländer finanziert. Die für die Transfers aufgenommenen Schulden sollen mit Hilfe innovativer Eigenmittelquellen zwischen 2028 und 2058 zurückgezahlt werden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass den strukturellen Defiziten der Ausgaben im Rahmen des

MFR sowie im Eigenmittelsystem der EU nur mit sehr zaghafte Reformschritten begegnet worden ist. Umso wichtiger ist es, die laufende MFR-Periode für die Ausarbeitung substanzieller Reformvorschläge für den MFR nach 2027 sowie die Herstellung eines entsprechenden Konsenses für deren Implementierung unter den Mitgliedsländern zu nutzen.

### Literatur

- Bachtrögl, J., A. Köppl, A. Pekanov, M. Schratzenstaller und F. Sinabell (2019), Das EU-Budget 2021-2027 – Optionen für eine Stärkung des europäischen Mehrwerts, *WIFO Working Paper*, 592.
- Europäische Kommission (2019), United in Delivering the Energy Union and Climate Action – Setting the Foundations for a Successful Clean Energy Transition, COM(2019) 285 final.
- Europäische Kommission (2020a), Identifying Europe's Recovery Needs, SWD (2020) 98 final.
- Europäische Kommission (2020b), Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa. Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 21 final.
- Europäischer Rechnungshof (2020), Verfolgung der Klimaschutzausgaben im EU-Haushalt.
- Guyomard, H., J.-C. Bureau, V. Chatellier, C. Detang-Dessendre, P. Dupraz, F. Jacquet, X. Reboud, V. Requillart, L. G. Soler und M. Tysebaert (2020), The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources, Study requested by the AGRI Committee of the European Parliament.
- Heinemann, F. (2019), Überlegungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nach 2020 – Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 21. Oktober, <https://www.bundestag.de/resource/blob/662904/44fe1bb0b4ebef1c4a92c4c0439e61a5/heinemann-data.pdf> (27. Januar 2021).
- Heinemann, F. und S. Weiss (2018), The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? Bertelsmann Stiftung, Reflection Paper, 3: Preparing for the Multiannual Financial Framework after 2020.
- Schatzenstaller, M. und A. Krenek (2019), Tax-based own resources to finance the EU budget, *Intereconomics*, 54(3), 171-177.
- Schatzenstaller, M. (2020), Der europäische Aufbauplan – ein historisches EU-Projekt, Der europäische Aufbauplan (fes.de).

Daniel Gros

## Der Fonds für Erholung und Resilienz: eine wirtschaftliche Analyse

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF – Recovery and Resilience Facility) stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur europäischen Solidarität dar und bietet eine neue Quelle für sichere europäische Anleihen. Obwohl

sich ihre Umsetzung wahrscheinlich verzögern wird, hat schon die Ankündigung starke Auswirkungen auf die Finanzmärkte gehabt, mit niedrigeren Risikoprämien für

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

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

**Dr. Daniel Gros** ist Direktor des Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brüssel, Belgien.

wichtige Länder wie Italien oder Spanien und einer stärkeren Nachfrage nach Euro-Vermögenswerten aus der übrigen Welt. Denn die Europäische Union hat gezeigt, dass es einen Mechanismus gibt, um bedürftigen Ländern zu helfen.

An dieser Stelle möchte ich eine kurze wirtschaftliche Bewertung der RRF vornehmen, die auf grundsätzlichen Überlegungen beruht. Jede wirtschaftliche Analyse der RRF muss von einem einfachen, aber grundlegenden Satz ausgehen: „Geld ist fungibel“. Dies gilt in mehreren Dimensionen.

### Geld ist im Laufe der Zeit fungibel

Der größte Teil der Mittel aus der RRF wird erst nach 2022 ausbezahlt werden, d. h. nachdem die Krise (hoffentlich) überwunden worden ist. Es wäre jedoch ein Fehler, aus dieser verzögerten Auszahlung zu schließen, dass die RRF während der Krise irrelevant sei. Zunächst hat schon die Ankündigung der im Juli 2020 erzielten Vereinbarung des Europäischen Rates die Märkte stabilisiert und den Marktzugang auch für Länder mit hohen Schulden gesichert. Bereits im März und April 2020 hatte die EZB durch energisches Eingreifen das Entstehen einer Liquiditäts- und Finanzkrise verhindert. Einige Risikospreads waren jedoch relativ hoch geblieben.

Nach der Einigung über die RRF verbesserte sich der Marktzugang weiter, und die Kreditkosten für die Peripherieländer gingen zurück. Der italienische Staat kann jetzt mit Zehn-Jahres-Zinssätzen um 1 % rechnen, fast ein Allzeittief, weniger als noch kurz vor der Krise, im Januar 2020. Die Renditen der spanischen zehnjährigen Anleihen liegen jetzt auch nahe Null und damit so niedrig wie lange nicht mehr.

Die Kombination aus Marktzugang zu günstigen Konditionen und dem Wissen, dass die RRF-Finanzierung in einigen Jahren ankommen wird, ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ohne große Probleme Ausgaben auf heute zu verlagern, und dabei implizit auf eine Finanzierung durch die EU-Mittel zu rechnen.

Da der Marktzugang für alle gewährleistet ist, besteht auch kaum Bedarf, die Zahlungen zu beschleunigen. Aus politischer Sicht wäre es wünschenswert zu zeigen, dass EU-Mittel schnell ankommen können. Aus wirtschaftlicher Sicht spielt es jedoch keine so große Rolle, ob die EU-Mittel ein Jahr früher oder später ausgezahlt werden. Diese „wirtschaftliche“ Sichtweise beruht auf der Annahme, dass die nationalen Ausgaben dann in der Zukunft gesenkt werden können (wenn die NGEU (NextGenerationEU)-Mittel ausgezahlt werden). Wenn

dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass das NGEU-Paket de facto prozyklisch wirkt.

### Geld ist branchenübergreifend fungibel

Die von der RRF bereitgestellten Mittel werden für Projekte zur Verfügung gestellt, die von der Kommission geprüft werden und den übergeordneten Zielen der RRF entsprechen sollten, eine nachhaltige und digitale Entwicklung zu fördern. Auch hier findet man einen Kontrast zwischen der politischen und der ökonomischen Logik. Die Mitgliedstaaten werden wahrscheinlich ihre besten Projekte zur Finanzierung im Rahmen der RRF vorlegen, und zwar aus dem einfachen Grund, dass dadurch sichergestellt wird, dass sie sich für die Mittel qualifizieren können, und zwar schneller, als wenn sie Projekte von geringer Qualität vorlegen würden. Sobald die Finanzierung dieser hochwertigen Projekte durch die RRF sichergestellt ist, können die Mitgliedstaaten den freigewordenen haushaltspolitischen Spielraum nach ihren eigenen Prioritäten nutzen.

Diese Fungibilität der internationalen finanziellen Unterstützung ist nicht spezifisch für die RRF oder das NGEU-Projekt. Es gilt allgemein für alle Finanzhilfen. Eine anerkannte Maxime im Rahmen der Entwicklungshilfe ist: „Die Hilfe zahlt nicht für den Posten, für den sie bilanziert wird, sondern für die neuen Ausgaben, die sie ermöglicht.“

Diese Maxime gilt auch für die RRF. Fungibilität bedeutet nicht, dass die RRF wertlos ist, aber sie impliziert, dass ihr gesamter makroökonomischer Nutzen nicht an der Qualität der Projekte gemessen werden kann, für die die Mittel ausgegeben werden. Vielmehr kommt es auf den zusätzlichen fiskalischen Spielraum an, den sie für hoch verschuldete Mitgliedstaaten schafft, und auf die Reformen, die aufgrund der allgemeinen Konditionalität der RRF durchgeführt werden. Es ist dieses letztgenannte Element, das für den Erfolg der RRF entscheidend sein wird. Auch diese Einsicht ist nicht spezifisch für die RRF- oder EU-Programme. Wie Dollar und Pritchett (1998) es ausdrücken: „Die Hilfe finanziert den gesamten öffentlichen Sektor, und die allgemeine Qualität der Politiken und Institutionen ist der Schlüssel, um eine hohe Rendite aus diesen Finanzmitteln zu erzielen.“

Die Bedeutung von Strukturreformen, um Transfers produktiv zu gestalten, wird grundsätzlich von allen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten anerkannt. Es bleibt aber abzuwarten, ob die Kommission den Mut finden wird, einzelne nationale Reformprogramme abzulehnen. Diese Programme enthalten immer eine lange Liste guter Absichten, was es sehr schwierig macht, zu beurteilen, welche Reformen tatsächlich durchgeführt werden.



## Wie begründet man die RRF?

Im Rahmen der RRF werden die Mitgliedstaaten ihre eigenen Projekte und Pläne zur Verwendung der Zuschüsse und Darlehen aus der RRF vorschlagen. Grundsätzlich sollten mindestens 30 % auf klimarelevante Maßnahmen entfallen. Aber wie kann man aus der RRF-Finanzierung einen „Mehrwert“, hoffentlich einen „europäischen Mehrwert“ generieren? Auch hier muss man zwischen Schein und ökonomischer Logik unterscheiden.

Die bestehenden Klimaziele der EU basieren weitgehend auf numerischen Zielen. Das prominenteste Beispiel dafür ist das Emissionshandelssystem (ETS) mit seiner Emissionsobergrenze, die über einen CO<sub>2</sub>-Preis durchgesetzt wird. Das ETS deckelt die europaweiten Emissionen in der Industrie und der Energiewirtschaft. Der ETS-Preis sorgt dann für den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Mit der bestehenden Emissionsobergrenze wird bereits sichergestellt, dass die Emission der Sektoren, die dem ETS unterliegen, bis 2030 um 55 % (gegenüber 1990) sinken werden. Deshalb bedarf es keiner Unterstützung dieser Sektoren im Rahmen der RRF. Mittel der RRF für Einsparungen von Emission in der Industrie oder Photovoltaikanlagen haben keinen Einfluss auf die Emissionen im Jahr 2030, denn diese sind schon durch das ETS gedeckelt. Subventionen für erneuerbare Energien und Industrie haben vor allem den Effekt, die Preise für Emissionszertifikate zu senken, weil der Rest der Wirtschaft weniger Anstrengungen unternehmen muss.

In anderen Branchen (Versorgernetzwerke, Fahrzeugbau, energieeffiziente Gebäude etc.) gibt es bereits eine Vielzahl nationaler und europäischer Ziele. Hier werden Projekte, die durch die RRF finanziert werden, auch die Regierungen und/oder den Privatsektor nur von ihren Verpflichtungen entbinden, diese Ziele zu erreichen. Die gleiche Logik gilt für Teile der grünen Agenda, wie die Kreislaufwirtschaft. Die allgemeine Schlussfolgerung ist, dass die Milliarden an grünen Ausgaben im Rahmen der RRF zu einem Ergebnis (in Bezug auf Emissionen oder Recycling) führen, das nicht besser ist als bereits vor der Corona-Krise geplant, es sei denn, grüne Ziele (Emissionen, Normen für Automobile, Recycling etc.) werden gleichzeitig verschärft.

Das Prinzip, dass Fonds fungibel sind, gilt natürlich nur, wenn die Märkte funktionieren. Das bedeutet, dass es Bereiche gibt, in denen die RRF einen europäischen Mehrwert erbringen kann. Ein wichtiger Bereich, in dem Märkte nur unvollkommen funktionieren, sind Netze, z. B. Stromübertragung oder Telekommunikation. Gezielte Investitionen in stärkere Netze, insbesondere Maßnahmen zur

Stärkung der Verbindung zwischen den nationalen Netzen, könnten zu einer hohen europäischen Wertschöpfung führen. Was wir im Bereich der Netze brauchen, sind nicht nur die Finanzierung, sondern auch unterschiedliche Strukturen. Die Strom- und Telekommunikationsnetze werden nach wie vor von nationalen Behörden überwacht, die dazu neigen, ihre inländischen Betreiber zu schützen. Die Verbreitung erneuerbarer Energiequellen in ganz Europa würde im Prinzip große Vorteile bringen, wenn es um die Absicherung durch Solar- und Windenergie geht. Dies würde jedoch ein viel größeres Maß an Integration der Stromnetze erfordern, die nach wie vor auf der Grundlage der nationalen energiepolitischen Ziele betrieben und überwacht werden. Der wichtigste Nachteil der RRF besteht darin, dass sie sich nicht auf die Bereiche konzentriert, in denen der europäische Mehrwert am größten sein könnte.

## Schlussfolgerungen

Die europäischen politischen Entscheidungsträger:innen versuchen heute, die Fehler zu vermeiden, die in der letzten Krisenzeit gemacht wurden. Das ist bisher der richtige Ansatz gewesen. Die Maßnahmen der EZB haben entscheidend dazu beigetragen, eine weitere „Eurokrise“ zu verhindern. Das umfangreiche Paket von EU-finanzierten Zuschüssen für Mitgliedstaaten in Schwierigkeiten, die im Juli 2020 im Rahmen des NGEU-Pakets genehmigt wurden, stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur europäischen Solidarität und zur Mobilisierung gemeinsamer Steuermittel dar.

Das Vorgehen beruht auf einer Lehre, die heute vielleicht nicht anwendbar ist. Diese bezieht sich darauf, dass die Regierung einspringen muss, wenn die private Nachfrage zu schwach ist. Diese allgemeine Regel erscheint in einer „normalen“ Rezession angemessen, wenn die Nachfrage aufgrund einer Störung der Finanzmärkte oder eines anderen makroökonomischen Schocks schwächelt. Die COVID-19-Rezession ist anders, weil sie auf sehr sektorspezifischen Nachfrage- und Angebotsschocks beruht. Der wichtigste Unterschied ist die sektorale Spezifität, nicht ob es Nachfrage oder Angebot betrifft. Aggregierte Angebotsschocks sind bekanntlich „stagflationär“, d. h. sie sollten die Produktion drücken, während die Inflation steigt. Das ist heute nicht der Fall. Die aggregierten Nachfrageschocks sind deflationär, d. h. sowohl die Produktion als auch die Inflation sinken. Eine Lockerung der Fiskalpolitik ist in diesem Fall durchaus angebracht. Versuche, die Gesamtnachfrage anzukurbeln, können die Wirtschaft jedoch nicht zur Vollbeschäftigung zurückführen, wenn eine Reihe von Sektoren sowohl negativen Nachfrage- als auch Angebotsschocks ausgesetzt ist. Versuche, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken, dürften da-

her heute weniger effektiv sein, um die Erholung zu beschleunigen. Die Finanzpolitik sollte sich deshalb darauf beschränken, Einkommensverluste auszugleichen.

Die RRF stellt einen grundlegenden Fortschritt in der europäischen Integration dar. Ihr großer politischer Wert sollte jedoch nicht dazu führen, dass man einige grundlegende wirtschaftliche Prinzipien vernachlässigt. Letztlich wird der Wert der RRF nicht durch die spezifischen Projekte bestimmt werden, die sie finanziert, sondern das Maß, in dem sie Strukturreformen fördert. Eine ähnliche Feststellung gilt für den Begriff der Green Recovery. Der Nutzen für das Klima sollte nicht an den Emissionen

gemessen werden, die durch die spezifischen Projekte vermieden werden, die durch die RRF finanziert werden, sondern an der Verringerung der europaweiten Gesamtemissionen, die in den nächsten zehn Jahren erreicht werden kann. Letzteres erfordert höhere CO<sub>2</sub>-Preise, nicht nur eine großzügige Finanzierung für grüne Projekte über ein paar Jahre.

### Literatur

Dollar, D. und L. Pritchett (1998), Assessing Aid, A World Bank Policy Research Report, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/612481468764422935/pdf/multi-page.pdf> (4. Februar 2021).

Lucas Guttenberg, Johannes Hemker, Sander Tordoir\*

## Alles wird anders – Wie die Pandemie die EU-Finanzarchitektur verändert

Vor der Pandemie bewegte sich die Diskussion zur Zukunft der Eurozone und der EU-Finanzarchitektur in eingefahrenen Bahnen. Seit der Eurokrise war Fortschritt allenfalls im Bereich Bankenunion erkennbar. Debatten zu einer engeren Fiskalunion oder zu verbindlicherer Koordination im Bereich der Wirtschaftspolitik liefen sich immer

wieder tot. Das letzte unrühmliche Beispiel hierfür war das deutsch-französische Projekt eines Eurozonenhaushalts, das unmittelbar vor der Pandemie zu einem makroökonomisch bedeutungslosen Symbolprojekt zusammengeschumpft wurde.

Die Pandemie hat die Ausgangslage für diese Diskussion vom Kopf auf die Füße gestellt. Binnen Monaten stand die Einigung auf ein gemeinsames Wiederaufbauinstrument (WI), über das die EU in kurzer Zeit zusätzliche Ausgaben in dreistelliger Milliardenhöhe finanzieren kann. Die Mittel dafür nimmt sie als EU-Schulden an den Finanzmärkten auf. Dieser vor Jahresfrist noch völlig undenkbarer Schritt ist zeitlich und inhaltlich auf die Folgen der Pandemie beschränkt. Und trotzdem ändert er alles.

Die alte Reformagenda für die Eurozone setzte im Wesentlichen alle Hoffnungen auf die Banken- und Kapitalmarktunion und schob fiskalpolitische Fragen auf die lange Bank und damit ins politische Abseits. Sie ist von der Wirklichkeit überholt worden. Das letzte Jahr hat uns fünf Lektionen erteilt, die grundlegende Fragen aufwerfen und eine systematische Neuaufstellung der Reformagenda notwendig machen, will man nicht wieder in politisches Klein-Klein zurückfallen. Es bietet sich nun die Möglichkeit, das Funktionsmodell des „Ausnahmeföderalismus“ als Dauerzustand“ (Enderlein und Guttenberg, 2020) endlich hinter sich zu lassen.

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

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

\* Dieser Artikel stellt die persönliche Meinung der Autoren dar.

**Lucas Guttenberg** ist stellvertretender Direktor des Jacques Delors Centre an der Berliner Hertie School.

**Dr. Johannes Hemker** ist Affiliate Policy Fellow am Jacques Delors Centre an der Berliner Hertie School.

**Sander Tordoir** ist Ökonom in der Generaldirektion Internationale und Europäische Beziehungen der Europäischen Zentralbank.

## Lektion 1: EU-Schulden sind möglich und werden Realität

Wir wissen nun, dass sich die Europäische Union in erheblichem Umfang zum Zweck zusätzlicher gemeinsamer Ausgaben verschulden kann. Diese Frage war jahrzehntelang unter Expert:innen umstritten, und es herrschte die irrige Meinung vor, die EU könne überhaupt keine Schulden aufnehmen (vgl. Grund et al., 2020). Diese Frage ist abschließend geklärt. Dabei ist nicht maßgeblich, dass der jetzige Schritt zeitlich und inhaltlich begrenzt ist. Die vertraglichen Grundlagen, die jetzt genutzt werden, sind eben nicht an diese Pandemie gebunden. Einfacher ausgedrückt: Was man einmal machen kann, kann man auch zweimal machen.

Damit ergibt sich unmittelbar die zentrale politische Frage für die kommenden Jahre: Unter welchen Bedingungen soll die Finanzierung von EU-Ausgaben durch Schulden in Zukunft möglich sein? In der Beantwortung werden ökonomische, politische und rechtliche Argumente abzuwägen sein. Aber die Frage steht nun unausweichlich im Raum.

Mit dem Wissen darum, dass EU-Schulden grundsätzlich möglich sind, relativieren sich eine Reihe anderer Fragen: Wenn man eine sichere EU-Anleihe möchte, muss man dafür keine komplizierten synthetischen Produkte bauen (Brunnermeier et al., 2016). Man kann EU-Anleihen begeben. Wenn die EU in einer Krise ihre Ausgaben hochfahren möchte, sei es regional begrenzt oder in der ganzen EU, dann sind dafür weder eine neue zwischenstaatliche Konstruktion noch ein präventiv gefüllter Schlechtwetterfonds notwendig (Arnold et al., 2018). Man kann EU-Anleihen begeben.

Schließlich gilt: Nicht nur das Wissen um die Möglichkeit der Verschuldung wird die Debatte grundsätzlich verändern, sondern auch die Verschuldung selbst. Die EU wird über das Wiederaufbauinstrument und das Kreditprogramm SURE bis zu 850 Mrd. Euro an EU-Anleihen ausgeben. Diese werden im Markt eine neue Realität schaffen: Europäische wie internationale Investoren werden diese Anleihen halten, die EZB wird sie für ihre geldpolitischen Operationen verwenden.

Die EU wird sich in den nächsten Jahren entscheiden müssen, ob sie diese sicheren Anleihen dem Markt wie geplant durch eine zügige Rückzahlung wieder entziehen möchte und so Investoren zwingt, ihre Portfolios entsprechend zu renationalisieren bzw. in Dollar zu transferieren. Eine solche Entscheidung stünde in direktem Gegensatz zum erklärten Ziel von EU-Kommission und Mitgliedstaaten, die internationale Rolle des Euro zu stärken.

## Lektion 2: Die EU hat jetzt eine Fiskalkapazität und muss über deren Zukunft entscheiden

Seit der Einführung des Euro währt die Diskussion über ein fiskalisches Gegenstück zur gemeinsamen Geldpolitik der EZB. Unter dem Namen „Fiskalkapazität“, „Arbeitslosen(rück)versicherung“ oder „Eurozonenhaushalt“ wurden verschiedene Modelle für ein Instrument diskutiert, das konjunkturelle Unterschiede in der EU abfedern und so die EZB-Politik passgenauer machen sollte (Funke et al., 2019). Konsens bestand nur darüber, dass der EU-Haushalt diese Aufgabe aufgrund seiner rigiden Struktur nicht würde erfüllen können (Lindner und Tordoir, 2020).

Das Wiederaufbauinstrument, genauer sein Herzstück, die Recovery and Resilience Facility, ist nun die Antwort auf die Frage, wie eine solche Fiskalkapazität das Licht der Welt erblicken würde. Es stellt Mitgliedstaaten in erheblichem Maße zusätzliche Mittel für Ausgaben in einer Krise zur Verfügung und berücksichtigt bei der Verteilung die asymmetrischen Auswirkungen eines symmetrischen Schocks. Es stabilisiert, und es stabilisiert unterschiedlich stark. Die Tatsache, dass 13 % der Mittel zu Beginn als Vorschüsse gezahlt werden, unterstreicht die Bedeutung, die Mitgliedstaaten und Parlament dem Stabilisierungseffekt zugeschrieben haben. Die Europäische Union ist zu einer makroökonomischen Spielerin geworden.

Natürlich ist die makroökonomische Stabilisierungswirkung dieses Instruments deutlich schwächer als die eines quasi im Labor gebauten Stabilisierungsinstruments. Die Vorstellung, die EU-Mitgliedstaaten würden sich irgendwann auf ein möglichst klinisch-präzises Instrument allein zur makroökonomischen Stabilisierung einigen, war allerdings nie besonders realistisch (Guttenberg und Hemker, 2018). Historisch gesehen war makroökonomische Stabilisierung – in Europa wie auch in den USA – stets Nebenprodukt politisch gewollter öffentlicher Ausgaben. So ist es nun auch in diesem Fall gekommen.

Für die Reformagenda hat dies zweierlei Implikationen: Erstens hat das Wiederaufbauinstrument das Rennen zwischen möglichen Gestaltungsformen einer Fiskalkapazität entschieden, und zwar zugunsten eines gemeinsamen Ausgabenvehikels und gegen Versicherungslösungen. Das mag man bedauern. Aber es ist illusorisch anzunehmen, dass man diesen gemeinsamen Schritt in Richtung gemeinsamer Fiskalpolitik nun wieder umgeschehen machen könnte und im selben Atemzug die Diskussion zu einer Fiskalkapazität wieder aufleben würde. Die EU und damit auch die Eurozone haben nun ihre erste Fiskalkapazität, und ihre spezifische Struktur wird langfristige politische Konsequenzen haben.

Das führt zur zweiten Implikation: Ohne politisches Handeln wird diese Fiskalkapazität wieder verschwinden. Es braucht nun eine Diskussion, ob und unter welchen Bedingungen das Wiederaufbauinstrument verstetigt werden kann, mit welchen Einnahmen es zukünftig ausgestattet werden soll, und welche Ausgaben darüber finanziert werden können.

Hier hilft eine weitere Erkenntnis des vergangenen Jahres. Der reguläre EU-Haushalt hat sich wieder einmal in seiner Grundstruktur als schwer reformierbar erwiesen. Dafür sind die Interessen aller Mitgliedstaaten zu stark mit dem Status quo traditioneller Ausgabenprogramme wie der Agrar- und Strukturpolitik verwoben. Vor diesem Hintergrund scheint es, als sei eine Modernisierung der EU-Finzen insgesamt noch am ehesten über eine Verstetigung des Wiederaufbauinstruments erreichbar. Eine Umschichtung im normalen EU-Haushalt zulasten der traditionellen Ausgabenbereiche erscheint jedenfalls in relevanter Größenordnung politisch wenig plausibel, zumal ab dem nächsten Finanzrahmen zusätzlich noch ca. 15 Mrd. Euro pro Jahr für die Rückzahlung der Kredite im Haushalt untergebracht werden müssen. Gleichzeitig gilt dann aber auch: Ein verstetigtes Wiederaufbauinstrument sollte konsequent für gemeinsame Zukunftsinvestitionen z.B. zur Umsetzung des Green Deal sowie zur Stabilisierung von durch Krisen besonders betroffenen Mitgliedstaaten verwendet werden.

### Lektion 3: Das Europäische Semester ist Geschichte

Als Konsequenz aus der Eurokrise schuf die EU das Europäische Semester – einen strukturierten Prozess zur Überwachung und Koordinierung der Finanz- und Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten (Tordoir et al., 2020). Das Semester blieb weitgehend zahnlos: Die Länderspezifischen Empfehlungen (LSE), die die Kommission und der Rat an die Mitgliedstaaten richteten, wurden selten beachtet (Efsthathiou and Wolff, 2018). Es fehlte dem Europäischen Semester an Instrumenten und am politischen Willen der Mitgliedstaaten, für die Umsetzung der Empfehlungen zu sorgen. So blieb der Prozess weitgehend technokratisch. Allenfalls die Empfehlungen zur Fiskalpolitik im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entfalteten eine gewisse politische Bindungswirkung.

Die Pandemie im Allgemeinen und das Wiederaufbauinstrument im Speziellen werden auch das Europäische Semester völlig umkrempeln, und zwar gleich doppelt:

Erstens wird der Bewilligungsprozess für die Gelder aus dem Wiederaufbauinstrument die Überwachung im Bereich der Strukturreformen vollständig ersetzen. Die Kommission wird in den nächsten Jahren vor allem die

Einhaltung der Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) der Mitgliedstaaten überwachen. Die ARP sind allerdings hochpolitische Dokumente, die dieses Frühjahr in langwierigen Verhandlungen zwischen Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten entstehen werden. Damit wird in der Folge auch die Evaluierung der Durchführung dieser Pläne zu einem politischen Akt – denn anders als die Fortschrittsevaluierung der LSE hängt von ihr die Auszahlung der Gelder an die Mitgliedstaaten ab. Das schafft neue Möglichkeiten. Aus einem technokratischen Ritual wird ein politischer Prozess. Entscheidend für die mittelfristige Zukunft dieses Prozesses wird sein, wie glaubwürdig die Kommission die Mitgliedstaaten zum einen zur Aufstellung ambitionierter Pläne und zum anderen zur konsequenten Umsetzung anhalten kann.

Der Aufbau dieser Art von Glaubwürdigkeit wird dabei eine zentrale Voraussetzung für eine mögliche Verstetigung des Wiederaufbauinstruments sein. Hier wird es auch darauf ankommen, ob die erstmalige Verknüpfung von LSE mit finanziellen Anreizen den Reformeifer der Mitgliedstaaten tatsächlich zu steigern vermag. Insbesondere die Sympathisant:innen einer tieferen fiskalischen Integration sollten daher Interesse an einer klaren Linie der Kommission beim Thema Reformen haben. In den kommenden Jahren muss es dann darum gehen, diesen Prozess in ein dauerhaftes politisches Verfahren zur wirtschaftspolitischen Koordinierung zu überführen und eine (Re-)Technokratisierung zu verhindern.

Zweitens fällt der fiskalische Fallout der Pandemie zusammen mit der ohnehin anstehenden Überprüfung der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dem sogenannten Six/Two Pack Review. Dieser Übung hätte man im Normalbetrieb angesichts der diametralen Meinungsunterschiede unter den Mitgliedstaaten über die Anwendung des Pakts wohl wenig Aussicht auf Erfolg beschieden. Nun sind die Mitgliedstaaten durch die Folgewirkungen der Pandemie faktisch gezwungen, sich mit dem Regelwerk eingehender zu beschäftigen: Der Schuldenstand der Eurozone wird nach der Pandemie absehbar oberhalb von 100 % des Eurozonen-BIP und damit weit entfernt von der primärrechtlich gesetzten Zielmarke von 60 % liegen. Acht Eurostaaten werden Schuldenstände von teils weit jenseits der 100 % aufweisen, darunter die Schwergewichte Spanien, Italien und Frankreich mit 120 % bis 160 %.

Eine buchstabengeheure Wiederanwendung des Regelwerks würde diese Mitgliedstaaten auf lange Zeit hinaus verpflichten, jährlich ein Zwanzigstel ihres Abstands zur 60 %-Marke abzubauen. Im Falle Italiens liefe dies auf einen jährlichen Abbau des Schuldenstands um ca. fünf Prozentpunkte hinaus. Trotz der Notwendigkeit, die Schuldenstände der Eurostaaten einander wieder stärker



anzugleichen, wäre ein derart einschneidender Konsolidierungskurs ökonomisches Harakiri. Das gilt erst recht, wenn er simultan in mehreren großen Volkswirtschaften der Eurozone vollzogen würde. Außerdem wäre er auch politisch nicht durchsetzbar.

Damit stehen die Mitgliedstaaten vor einer Entscheidung: Entweder zwingen sie die Europäische Kommission, durch weitere, häufig willkürlich anmutende Ausnahmeregelungen, zu einer politisch und ökonomisch umsetzbaren Anwendung der Regeln zu kommen. Dies unterminiert allerdings weiter die Glaubwürdigkeit der Regeln insgesamt wie auch die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge. Oder sie ergreifen eben doch die Chance des anstehenden Review-Prozesses, um zu einer grundlegenden Reform und Vereinfachung des Regelwerks zu kommen. Wünschenswert wäre Letzteres.

#### **Lektion 4: Die Krisenarchitektur ist politisch infrage gestellt**

Von allen Hilfsinstrumenten, die Europa zur Verfügung gestellt hat, wird absehbar gerade dasjenige nicht zur Anwendung kommen, das dauerhaft für finanzielle Krisen geschaffen wurde: der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Obwohl die Mitgliedstaaten bereit waren, die Ausnahmesituation der Pandemie als eine nicht selbstverschuldete Krise anzuerkennen und die Zugangsbedingungen zum ESM erheblich zu erleichtern, erwies sich ein möglicher Antrag als innenpolitischer Sprengstoff in einer Reihe betroffener Mitgliedstaaten. In der Folge stellte kein einziges Land einen solchen Antrag. Wenn rationale politische Debatten über ESM-Hilfen in einigen Mitgliedstaaten nicht mehr möglich sind, mag man das hierzulande skurril finden. Faktisch bedeutet es aber eine potenzielle Gefährdung der europäischen Finanzstabilität und mithin ein Problem für alle, das auch gemeinschaftlich angegangen werden sollte.

Die kürzlich nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedete ESM-Reform vermag dieses Problem nicht zu lösen. Sie ergänzt zwar den ESM um die unbedingt benötigte Letztsicherung für den europäischen Bankenabwicklungsfonds. Allerdings verschärft sie faktisch den Zugang zu präventiven ESM-Kreditlinien und stärkt die Rolle des ESM in der Programmüberwachung, was in vielen Ländern als noch direktere Kontrolle durch Länder wie Deutschland wahrgenommen wird.

Es ist zwar möglich, dass sich dieses Reputationsproblem des ESM auf Dauer abmildert und der ESM in der Zwischenzeit seine Funktionen als Letztsicherung und womöglich im Fall von asymmetrischen Schocks bei einzelnen kleineren Mitgliedstaaten erfüllt. Allerdings ist die Gefahr groß, dass selbst in diesen Fällen ein Hilfesuch

an den ESM zu spät gestellt wird. Dies würde Anpassungsprogramme unnötig teuer und schmerzhaft machen, was wiederum in niemandes Interesse sein kann.

Gleichzeitig zeigt die Pandemie, dass Kredite von Seiten der EU nicht grundsätzlich politisch problematisch sind. Das als EU-Kurzarbeitergeld firmierende Kreditprogramm SURE wurde mit fast 100 Mrd. Euro innerhalb von Monaten nahezu vollständig ausgeschöpft; 18 Mitgliedstaaten stellten Anträge. Und es steht zu erwarten, dass auch der Kreditanteil des Wiederaufbauinstruments rege in Anspruch genommen wird. Daraus gilt es, die richtigen Schlüsse zu ziehen: Eine Kreditunterstützung in Krisenfällen ist im EU-Rechtsrahmen offensichtlich rechtlich wie politisch mit qualifizierter Mehrheitsabstimmung möglich. Entsprechend sollte ein neuer Versuch unternommen werden, den ESM unter das Dach der EU-Verträge zu bringen und seine Instrumente mit einem möglichen Nachfolgeinstrument für SURE in einer Hand zu konsolidieren (Guttenberg, 2020).

#### **Lektion 5: Die Eurozone verliert als politische Dimension an Relevanz**

Die Pandemie hat die Fokussierung auf die Eurozone als zentralen Rahmen für Reformen der EU-Finanzarchitektur infrage gestellt. Das ist zum einen die Konsequenz aus dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Der Raum für schnelle Lösungen, die in irgendeiner Weise den EU-Haushalt mit einbezogen, war vor dem Brexit extrem begrenzt. Das Wiederaufbauinstrument wäre mit Großbritannien sicher nicht möglich gewesen.

Gleichzeitig haben sich die politischen Gewichte verschoben: Die Nicht-Euroländer haben durch den Brexit erheblich an Bedeutung verloren. Das führte bereits vor der Pandemie in der sogenannten Hansegruppe zu politischen Bündnissen zwischen Euro- und Nichteurostaaten in Fragen der Eurozonenarchitektur. Auch deswegen tagen Eurogruppe und Eurogipfel nun in wesentlichen Fragen im „inkluisiven Format“, also unter Teilnahme der Nichteuroländer. Damit verschwimmt die Grenze zwischen Eurozone und EU27 weiter. Nicht zuletzt die kurzfristig absehbare Erweiterung der Eurozone auf 21 Mitgliedstaaten stellt die Eurogruppe als Format zusätzlich infrage.

Die Pandemie war und ist primär ein Schock für die Realwirtschaft, der EU27-Rahmen damit der richtige Ort für die politische Reaktion. Das Agieren in diesem Format und damit ausschließlich im Rahmen des Unionsrechts hat aber zusätzlich den entscheidenden integrationspolitischen Vorteil, dass vielfach mit Mehrheitsentscheidungen gearbeitet werden kann. Dies gilt beispielsweise für die Vergabe der Mittel aus dem Wiederaufbauinstrument,

das kaum steuerbar wäre, würde es der Einstimmigkeit und womöglich noch der jeweiligen Zustimmung durch nationale Parlamente unterliegen. Während es im Einzelfall für einzelne Mitgliedstaaten ein erhebliches Interesse an Aufrechterhaltung eines Vetorechts geben mag, so ist dieses abzuwägen gegenüber der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und dem übergeordneten Interesse an effizienten Institutionen, das eine konsequente Zurückdrängung von Einstimmigkeitserfordernissen auf europäischer Ebene eindeutig nahelegt.

Das Eurozonenformat hat also bereits an Bedeutung verloren; und es gibt gute Gründe dafür, dass es sie nicht zurückgewinnen sollte. An Stelle der Eurozonenreformagenda sollte eine Reformagenda für die EU-Finanzarchitektur treten. Selbstverständlich gibt es weiterhin Bereiche, insbesondere in Bezug auf die Finanzstabilität und das Zusammenspiel mit der gemeinsamen Geldpolitik, die gemeinsames Handeln für die Eurozoneländer zusätzlich wichtig und attraktiv machen. Aber es gibt keinen Grund, dieses gemeinsame Handeln nicht, wo immer es geht, in den Rahmen der Unionsinstitutionen zu verlegen und zumindest für die Nichteurostaaten zu öffnen, die ein ernsthaftes Interesse an gemeinsamem Handeln haben.

### Wie weiter?

Die fünf Lektionen aus der Pandemie führen zu dem Schluss, dass die bisherige Eurozonenreformagenda nicht mehr zu halten ist, weil sie nicht zur Beantwortung der drängenden Fragen der kommenden Jahre beitragen wird. Stattdessen braucht es eine neue Reformagenda für die EU-Finanzarchitektur. Diese sollte rechtzeitig vor dem Beginn der Detailarbeit zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen zu Grundsatzeinigungen darüber führen, wohin die Reise gehen soll.

Achim Truger

## Reform der EU-Fiskalregeln nach Corona wichtiger denn je

Europa befindet sich noch mitten in der durch die Corona-Pandemie verursachten schweren Wirtschaftskrise. In dieser Situation stellt der Europäische Aufbauplan insbesondere mit der Aufbau- und Resilienzfazilität eine

In den nächsten 18 Monaten finden sowohl die Bundestagswahl als auch die französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt. In diesem Zeitraum sind politische Fortschritte zu umstrittenen Themen sehr unwahrscheinlich. Umso mehr bieten diese 18 Monate jetzt den europäischen Institutionen die Chance, eine umfassende Reformdiskussion auf der Basis dieser fünf Lektionen inhaltlich vorzubereiten und einen geeigneten Prozess vorzuschlagen, um zu tragfähigen Ergebnissen zu kommen. Die Zeit läuft.

### Literatur

- Arnold, N., B. Barkbu, E. Ture, H. Wang und J. Yao (2018), A central fiscal stabilisation capacity for the euro area, *IMF staff discussion notes*, 18/03.
- Brunnermeier, M., S. Langfield, M. Pagano, R. Reis, S. Van Nieuwerburgh und D. Vayanos (2016), ESBies: Safety in Tranches, *ESRB Working Paper*, 21.
- Efstathiou, K. und G. Wolff (2018), Is the European Semester effective and useful?, *Bruegel Policy Contribution*, 9.
- Enderlein, H. und L. Guttenberg (2020), Ausnahmeföderalismus als Dauerzustand, *Wirtschaftsdienst*, 100(6), 400-404, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/6/beitrag/ausnahmefoederalismus-als-dauerzustand.html> (2. Februar 2021).
- Funke, O., L. Guttenberg, J. Hemker und S. Tordoir (2019), Finding Common Ground: A Pragmatic Budgetary Instrument for the Euro Area, *Jacques Delors Institut – Bertelsmann Stiftung Policy Paper*.
- Grund, S., L. Guttenberg und C. Odendahl (2020), Die Lasten der Krise teilen, *Jacques Delors Institut – Bertelsmann Stiftung Policy Paper*.
- Guttenberg, L. (2020), Time to come home: If the ESM is to stay relevant, it should be reinvented inside the EU, *Jacques Delors Institut – Bertelsmann Stiftung Policy Paper*.
- Guttenberg, L. und J. Hemker (2018), No Escape from Politics: Four tests for a successful fiscal instrument in the euro area, *Jacques Delors Institut – Bertelsmann Stiftung Policy Paper*.
- Lindner, J. und S. Tordoir (2020), Euro Area Macroeconomic Stabilisation and the EU budget: A Primer, in B. Laffan und A. de Feo (Hrsg.), *EU financing for next decade: beyond the MFF 2021-2027 and the next generation EU*, European University Institute.
- Tordoir, S., J. Carmassi, S. Hauptmeier und M. Jahning (2020), The state of play regarding the deepening agenda for Economic and Monetary Union, *ECB Economic Bulletin*, 2.

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

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

wesentliche Unterstützung für die besonders von der Krise betroffenen Mitgliedstaaten dar. Der Erfolg des Aufbauplans wird jedoch massiv bedroht, sollten die in der Krise ausgesetzten EU-Fiskalregeln in den kommenden Jahren in unveränderter Form wiedereingesetzt werden. Die dringend notwendigen expansiven Impulse könnten dann durch eine erneute Austeritätswelle zunichte gemacht werden. Die Reformbedürftigkeit der Fiskalregeln war bereits lange vor der Krise offensichtlich. Nun ist eine Reform, die den Stabilitäts- und

Wachstumspakt flexibler, investitionsorientierter und demokratischer macht, umso wichtiger.

### Schwere Krise mit hohen fiskalischen Belastungen

Der coronabedingte Einbruch des Bruttoinlandsprodukts von -7,5 % in der EU und -7,8 % im Euroraum ist laut Herbstprognose der EU-Kommission (2020a) der stärkste seit dem zweiten Weltkrieg, und trifft ausgerechnet die schon von der Eurokrise erschütterten Staaten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland besonders hart. Das reale BIP der genannten vier Staaten wird laut Herbstprognose der EU-Kommission im laufenden Jahr trotz unterstelltem deutlichem Aufschwung unterhalb des Niveaus von vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 liegen. In Griechenland wird der gesamte Aufschwung seit dem Jahr 2016 wieder zunichte gemacht, und Italien wird nach langer stagnativer Wirtschaftsentwicklung auf das BIP-Niveau von 1999 zurückgeworfen. Aufgrund des Wirtschaftseinbruchs und der notwendigen finanzpolitischen Unterstützungsmaßnahmen hat sich die Lage der öffentlichen Finanzen nach vielen Jahren der Konsolidierung wieder dramatisch verschlechtert, und die Schuldenstandsquoten werden kräftig ansteigen. Anders als in der Eurokrise seit dem Jahr 2010, als der Euroraum durch falsche Politik in eine Austeritätskrise gezwungen wurde, reagierte die EU in der Corona-Krise wirtschaftspolitisch insgesamt richtig, indem umgehend Unterstützungsmaßnahmen eingeleitet wurden (SVR, 2020, 166 ff.).

### Erfolgreiche EU-Krisenreaktion

Die EZB stellte schnell Liquidität bereit und stabilisierte die Anleihemärkte. Die EU setzte den Stabilitäts- und Wachstumspakt aus. Im Mai 2020 wurde ein Sicherheitsnetzpaket im Umfang von 540 Mrd. Euro mit Kreditlinien für alle Mitgliedstaaten verabschiedet. Dabei handelte es sich um drei zusätzliche Unterstützungsprogramme. Das EU-Kurzarbeiterprogramm SURE, eine zusätzliche Kreditlinie beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie ein Kreditprogramm der Europäischen Investitionsbank. Schließlich kam es nach einigem politischen Ringen zur Verabschiedung des Europäischen Aufbauplans, in dessen Aufbau- und Resilienzfazilität auch direkte, nicht rückzahlbare Unterstützungsleistungen an die Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang enthalten sind. Finanziert wird der Fonds durch Kredite der EU, die aus dem EU-Haushalt bedient werden, wobei hierfür perspektivisch neue eigene EU-Steuererinnahmen vorgesehen sind.

Nachdem die Reform der fiskalischen Governance in der EU vor der Krise weitgehend zum Erliegen gekommen war (Seikel und Truger, 2019), stellt das beschlossene Wieder-

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

aufbauprogramm offensichtlich einen großen politischen Fortschritt dar. Allerdings bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang es tatsächlich zu eigenen EU-Steuererinnahmen kommen und ob es gelingen wird, dauerhaft ein fiskalisches Stabilisierungsinstrument für die EU oder den Euroraum zu etablieren. Für die nächsten Jahre hat die Aufbau- und Resilienzfazilität aus makroökonomischer Sicht mit 672,5 Mrd. Euro (4,8 % des Vorkrisen-BIPs der EU im Jahr 2019) für 2021 bis 2023, davon allein 312,5 Mrd. Euro (2,2 % des BIP) als nicht rückzahlbare direkte Zuschüsse, jedenfalls eindeutig ein relevantes Volumen. Für die vier besonders betroffenen Krisenländer liegt das Volumen sogar bei 3,7 % (Italien), 4,8 % (Spanien), 6,2 % (Portugal) und 8,9 % des BIP (Griechenland) (EU-Kommission, 2020b). Wenn man davon ausgeht, dass die Mittel größtenteils zusätzlich zur bisherigen Finanzplanung verwendet werden und einen hohen Investitionsanteil aufweisen, dann sollte sich damit sowohl kurzfristig wegen eines hohen Multiplikators als auch langfristig eine sehr erhebliche positive Wachstumswirkung erzielen lassen. So kommen Dullien et al. (2021) unter Berücksichtigung auch der in der Fazilität enthaltenen Darlehen, aber unter Verwendung des NIGEM-Modells mit geringen Multiplikatoren kumuliert bis zum Jahr 2026 zu positiven BIP-Effekten von über 2 % für den Euroraum und sogar 4 % bis 7,5 % für die genannten Krisenländer.

### Gefahr erneuter Austerität nicht gebannt

Die Freude über die in Aussicht stehenden positiven Effekte des Wiederaufbaufonds sollte aber nicht den Blick auf die Gefahren verstellen, die drohen, sollte das fiskalische Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) schon bald wieder ohne Änderungen in Kraft gesetzt werden. Wie erläutert hat die Corona-Krise im Euroraum zu einem Rekordeinbruch bei der Wirtschaftsleistung geführt, wobei gerade die ohnehin lange Zeit kriselnden Staaten Italien, Spanien, Portugal und Griechenland besonders stark betroffen sind. Es sollte offensichtlich sein, dass diese Staaten keine erneute strikte Haushaltskonsolidierung oder gar eine neue Austeritätsphase verkraften können.

Eine baldige Wiedereinsetzung des SWP in unveränderter Form könnte insbesondere die Krisenstaaten schnell wieder zu stark restriktiver Fiskalpolitik zwingen. Für 2022 wird für den Euroraum insgesamt ein Budgetdefizit von 4,7 % des BIP und für die Krisenstaaten zwischen 3,0 % (Portugal) und 8,6 % (Spanien) prognostiziert. Die Prognosen für die strukturellen Budgetdefizite liegen bei 3,7 % für den Euroraum insgesamt und zwischen 1,1 % (Griechenland) und 7,2 % des BIP (Spanien). Die betroffenen Staaten würden also wegen der strukturellen Defizite schnell in Konflikt mit dem präventiven Arm des SWP geraten, sodass sie zügig zum Abbau ihrer strukturellen Defizite gezwungen wären. Zudem würde gegen einige der Staaten auch bereits wieder ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits eingeleitet. Zusätzlich würden die um 10 bis knapp 30 Prozentpunkte stark angestiegenen Schuldenstandsquoten gegebenenfalls noch zu einem schuldenstandsbezogenen Defizitverfahren führen. Die dadurch ausgelöste fiskalische Restriktion würde die positiven Effekte des Wiederaufbaufonds konterkarieren sowie die konjunkturelle Erholung gefährden und die Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten dramatisch verschlechtern. Die gravierenden ökonomischen, sozialen und politischen Probleme würden den Fortbestand des Euro und höchstwahrscheinlich auch der EU insgesamt gefährden. Dies würde selbstverständlich auch Deutschland und zudem die sogenannten sparsamen Vier (Österreich, die Niederlande, Dänemark und Schweden) in eine schwere ökonomische Krise stürzen – von den unwägbarsten politischen Turbulenzen ganz abgesehen.

### Stabilitäts- und Wachstumspakt ohnehin reformbedürftig

Neben der Verabschiedung des EU-Wiederaufbaufonds sind daher Reformen des SWP im gesamteuropäischen wie im deutschen Interesse notwendig.<sup>1</sup> Der Wiederaufbaufonds kann bei entsprechender Ausgestaltung zwar entscheidende Wachstumsimpulse auch in den bislang wirtschaftlich schwächeren Staaten setzen. Jedoch ist er lediglich als einmalige Maßnahme angesichts der außergewöhnlichen Tiefe der Corona-Krise angelegt. Selbst wenn er auf Dauer angelegt wäre, bliebe das fiskalische Regelwerk des SWP dringend reformbedürftig, weil es von Anfang an unter schwerwiegenden Mängeln litt. Die Grenzwerte von drei Prozent des BIP für das Budgetdefizit und von 60 Prozent des BIP für die Schuldenstandsquote sind aus ökonomischer Sicht völlig willkürlich und stehen zudem häufig in faktischem Widerspruch zu anderen offiziellen Zielwerten, etwa denen von „Europe 2020“ oder denen des Verfahrens gegen übermäßige ökonomische Un-

gleichgewichte. Vor allem aber hat sich die Unzulänglichkeit des SWP während der Eurokrise unter Beweis gestellt. Er erwies sich als prozyklisch und krisenverschärfend und konnte insbesondere den dramatischen Absturz der öffentlichen Investitionen nicht verhindern (Truger, 2020).

Eine Reform des SWP sollte mindestens drei wesentliche Punkte adressieren: Erstens sollte die konjunkturelle Flexibilität deutlich vergrößert werden. Zweitens bedarf es realistischerer Zielvorgaben und einer klaren Investitionsorientierung. Drittens schließlich bedarf es einer stärkeren Wohlstandsorientierung und einer Demokratisierung der Verfahren.

### Stabilitäts- und Wachstumspakt flexibilisieren

Ein wesentlicher Grund für die mangelnde konjunkturelle Flexibilität des aktuellen SWP besteht darin, dass die – prinzipiell sinnvollerweise – zur Konjunkturbereinigung verwendeten Verfahren nur sehr unvollkommen funktionieren. Daher könnte eine diesbezüglich sehr wirkungsvolle Überarbeitung des SWP sogar rein technisch ohne Änderungen des EU-Rechts erfolgen: Denkbar wäre die grundsätzliche Verwendung mittelfristiger Durchschnittswerte für das Potenzialwachstum oder auch eine lediglich mittelfristige Revision der Potenzialschätzungen, z. B. nur alle drei oder fünf Jahre und nicht wie heute dreimal jährlich. Allein dadurch könnte schon verhindert werden, dass Staaten im Abschwung aufgrund einer rein technisch bedingten Abwärtsrevision der mittelfristigen Wachstumserwartungen in krisenverschärfende Kürzungspolitik getrieben werden. Im Aufschwung müsste umgekehrt schneller und kräftiger konsolidiert werden (Truger, 2015a). Eine weitere pragmatische Änderung zur Vergrößerung der fiskalischen Spielräume wäre es, wenn die EU-Kommission ihre auf Jean-Claude Juncker zurückgehende weniger strenge Interpretation des fiskalischen Regelwerks (Europäischer Rat, 2015) noch etwas großzügiger auslegen würde (Seikel und Truger, 2019).

### Realistischere Zielwerte und Investitionsorientierung

Angesichts der nach der Krise zu erwartenden stark gestiegenen Schuldenstände ist es unrealistisch, die betroffenen Mitgliedstaaten den unveränderten Referenzwert von 60 % des BIP anstreben zu lassen. Die hierzu notwendigen Primärüberschüsse (European Fiscal Board, 2020, 85 ff.) würden über einen langen Zeitraum zu sehr restriktiver Fiskalpolitik zwingen. Um dies zu verhindern, sollte der Zielschuldenstand im Rahmen des SWP deutlich nach oben, z. B. auf 90 % oder 100 % des BIP, angepasst werden. Der gegenwärtige Grenzwert von 60 % entbehrte bekanntlich einer ökonomischen Fundierung und entsprach letztlich auch nur dem bei Verabschie-

<sup>1</sup> Die folgenden Abschnitte lehnen sich stark an Truger (2020) und vor allem (2021) an.



derung der Maastricht-Kriterien herrschenden EU-Durchschnittswert. Für eine Anhebung der Schuldengrenze spricht auch, dass sich aufgrund des gegenwärtig und auf absehbare Zeit sehr niedrigen Zinsniveaus die Bedingungen für die Tragfähigkeit der Staatsschulden erheblich verbessert haben. Passend zur höheren Schuldengrenze könnten auch die direkt oder indirekt damit korrespondierenden Defizitgrößen im SWP, also die Drei-Prozent-Grenze für ein übermäßiges Haushaltsdefizit und der mittelfristige Zielwert für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, entsprechend angepasst werden.

Mindestens ebenso wichtig wäre eine investitionsorientierte Reform des SWP. Wie während der Eurokrise zu beobachten, werden in Konsolidierungsphasen regelmäßig die öffentlichen Investitionen stark gekürzt, weil sie eine der wenigen kurzfristig disponiblen Ausgabenkategorien darstellen. Makroökonomisch ist dies jedoch äußerst schädlich, da öffentliche Investitionen sowohl kurzfristig besonders hohe Multiplikatoren aufweisen (Gechert, 2015) als auch langfristig besonders wachstumsfördernd sind (Bom und Lighthart, 2014). Daher sollte ein reformierter SWP die öffentlichen Investitionen stärken und in Krisen vor Kürzungen bewahren. Hierfür sollten die Nettoinvestitionen aus den relevanten Defizitgrößen des präventiven und des korrektiven Zweigs des SWP herausgerechnet werden. Damit würde endlich die Goldene Regel der öffentlichen Investitionen verankert (Truger, 2015b). Die Goldene Regel ist in der traditionellen finanzwissenschaftlichen Literatur allgemein akzeptiert. Sie schreibt die Finanzierung von öffentlichen Nettoinvestitionen durch Budgetdefizite vor, wodurch gleichzeitig der Generationengerechtigkeit wie dem Wirtschaftswachstum gedient wäre. Öffentliche Investitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock und schaffen Wachstum zugunsten zukünftiger Generationen. Deswegen ist es gerechtfertigt, zukünftige Generationen auch zur Finanzierung über den Schuldendienst heranzuziehen. Sollte die Abgrenzung der öffentlichen Investitionen als zu kontrovers und die Berechnung der Abschreibungen als zu schwierig eingeschätzt werden, könnte man auch jeweils vor einer oder mehreren Budgetperiode(n) die für privilegierungswürdig erachteten Bruttoausgaben in klarer Abgrenzung vorgeben und durch eine Obergrenze von z. B. 1,5 % oder 2 % des BIP die Tragfähigkeit sicherstellen.

### **Stärkere Wohlstandsorientierung und Demokratisierung**

Über die zuvor beschriebenen Reformvorschläge hinaus braucht die Finanzpolitik in Europa eine grundsätzliche Neuorientierung weg von technokratischen Grenzen für Defizite oder Schulden und hin zu einer Orientierung am Ziel eines nachhaltigen und sozialen Wohlstands (Alvarez

et al., 2019, 20 ff.). Die Finanzpolitik sollte Teil eines breit angelegten Rahmens für die ökonomische und soziale Governance sein, die sich beispielsweise am „Wohlstand der Völker“ oder „nachhaltigen gesellschaftlichen Fortschritt“ orientiert. Beide Prinzipien sind in den Europäischen Verträgen angesprochen (Feigl, 2017); sie finden sich in der UN-Agenda für Nachhaltige Entwicklung (UN, 2015) und wurden auch von Stiglitz et al. (2018) aufgegriffen.

Um das Ziel nachhaltigen, hochwertigen Wohlstands zu erreichen, bedarf es einer Politikkoordination, die weit über numerische Fiskalziele hinausgeht. Sie könnte auf die Zielsetzungen materieller Wohlstand, Vollbeschäftigung, Lebensqualität sowie ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. Die Mitgliedstaaten sollten dann eine wirtschaftspolitische Strategie verfolgen, die sich an gemeinsam verabschiedeten ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen orientiert (Mersch, 2018). Ein pragmatischer Vorschlag hierzu wäre die Entwicklung eines integrierten Indikatorensystems. Bei Zielverfehlungen sollte mittels koordinierter Politik eingegriffen werden. So könnte z. B. ein „Annual Wellbeing and Convergence Survey (AWCS)“ erstellt werden, das jedes Jahr zu Beginn des Europäischen Semesters im EU-Parlament, im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und im Makroökonomischen Dialog diskutiert werden müsste, bevor die politischen Prioritäten gesetzt werden. Das AWCS könnte von einem unabhängigen Rat von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltexpert:innen erstellt werden, die von EU-Parlament und EWSA berufen werden. Dieses Expertengremium könnte die relevanten Entwicklungen hinsichtlich Wohlstand, Konvergenz und Nachhaltigkeit qualitativ bewerten (Feigl, 2017).

Um Transparenz, Verantwortung und demokratische Teilhabe in EU-Entscheidungen zur Fiskalpolitik zu erhöhen und sicherzustellen, dass das AWCS hinreichende Aufmerksamkeit erhält, wäre es eine Möglichkeit, die von den einzelnen Minister:innen in der Eurogruppe vertretenen politischen Positionen öffentlich zu machen, damit eine qualifizierte Diskussion darüber auf der jeweils nationalen Ebene erfolgen kann. Eine zweite Möglichkeit bestünde darin, die Mitspracherechte des Europäischen Parlaments bezüglich der Finanzpolitik zu erweitern, sodass die europäischen Bürger:innen tatsächlich für oder gegen bestimmte Vorschläge und Positionen ihre Stimme abgeben könnten. Längerfristig könnte dafür auch ein eigenes Parlament für den Euroraum geschaffen werden, etwa als Untergruppe des EU-Parlaments, mit Mitbestimmungsrechten bei allen den Euroraum betreffenden wirtschaftspolitischen Entscheidungen (Andor et al., 2018).

Nach der erfolgreichen Verabschiedung des EU-Wiederaufbaufonds sollte sich die EU nun dringend an Reformen



des fiskalischen Regelwerks begeben. Die begonnene Überprüfung der ökonomischen Governance sollte sie dabei als Chance für den Einstieg in eine mutige und weitreichende Reform nutzen.

### Literatur

- Álvarez, N., G. Feigl, N. Koratzanis, M. Marterbauer, M. Mathieu, T. McDonnell, L. Pennacchi, C. Pierros, H. Sterdyniak, A. Truger und J. Uxó (2019), Towards a Progressive EMU Economic Governance, *ETUI Working Paper*, 2019.13, European Trade Union Institute.
- Andor, L. et al. (2018), Blueprint for a Democratic Renewal of the Eurozone, <https://www.politico.eu/article/opinion-blueprint-for-a-democratic-renewal-of-the-eurozone/> (2. Februar 2021).
- Bom, P. und J. Ligthart (2014), What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?, *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 889-916.
- Dullien, S., A. Herzog-Stein, K. Rietzler, S. Tober und S. Watzka (2021), Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2021: Die Erholung nachhaltig gestalten, *IMK Report*, 164, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.
- European Fiscal Board (2020), Annual Report 2020.
- EU-Kommission (2020a): Annual Macro-Economic Database (Ameco), Autumn.
- EU-Kommission (2020b), Recovery and Resilience Facility – Grants allocation per Member State, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/recovery\\_and\\_resilience\\_facility\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf) (2. Februar 2021).
- Europäischer Rat (2015), Commonly Agreed Position on Flexibility in the Stability and Growth Pact, 14345/15 ECOFIN 888 UEM 422.
- Feigl, G. (2017), From growth to well-being: a new paradigm for EU economic governance, *Policy Brief*, 2/2017, European Trade Union Institute.
- Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, *Oxford Economic Paper*, 67(3), 553-580.
- Mersch, M. (Hrsg.) (2018), Well-being for everyone in a sustainable Europe. Report of the independent commission for sustainable equality, <https://www.progressivesociety.eu/publication/report-independent-commission-sustainable-equality-2019-2024> (2. Januar 2021).
- Seikel, D. und A. Truger (2019), Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 45(1), 43-65.
- Stiglitz, J. E., J.-P. Fitoussi und M. Durand (2018), *Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance*, OECD Publishing.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, *Jahresgutachten 2020/21*.
- Truger, A. (2015a), The Fiscal Compact, Cyclical Adjustment and the Remaining Leeway for Expansionary Fiscal Policies in the Euro Area, *Panoeconomicus*, 62(2), 157-175.
- Truger, A. (2015b), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe- Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 138.
- Truger, A. (2020), Reforming EU Fiscal Rules: More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination, *Intereconomics*, 55(5), 277-281, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/after-covid-19-rethinking-fiscal-rules-in-europe.html> (2. Februar 2021).
- Truger, A. (2021), Europa nach Corona: Für eine progressive Reform der Fiskalregeln, in A. Gärber (Hrsg.): *Europa. Besser. Machen*, erscheint demnächst.
- UN (2015), Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. Resolution adopted by the general assembly on 25 September 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (2. Februar 2021).

Anzeige

## Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

## Abonnieren Sie jetzt den Newsletter des Wirtschaftsdienst.



### Wir informieren Sie monatlich exklusiv über

- aktuelle wirtschaftspolitische Kommentare und Analysen
- relevante Themen der nächsten Ausgabe
- Veranstaltungen mit renommierten Ökonomen

→ Hier finden Sie den Newsletter  
[www.wirtschaftsdienst.eu/newsletter](http://www.wirtschaftsdienst.eu/newsletter)

Toralf Pusch, Hartmut Seifert

## Stabilisierende Wirkungen durch Kurzarbeit

**In der Corona-Pandemie werden durch Kurzarbeit und weitere Hilfsmaßnahmen ganze Branchen stabilisiert. Dies gilt insbesondere für die stark betroffene Gastronomie. Kurzarbeit sichert bedrohte Arbeitsverhältnisse und dämpft Einkommenseinbußen, die bei Verlust des Arbeitsplatzes eintreten würden. Eine wesentliche Rolle spielen aufstockende Leistungen, die Kurzarbeiter:innen in tarifgebundenen Betrieben häufiger erhalten.**

Kurzarbeitergeld spielt in der durch die Corona-Pandemie verursachten Krise eine bedeutendere Rolle zur Stabilisierung der Beschäftigung als zunächst erwartet. Hatte die Gemeinschaftsdiagnose vom Frühjahr für das zweite Quartal 2020 noch mit etwa 2,4 Mio. Beschäftigten in Kurzarbeit gerechnet (Gemeinschaftsdiagnose, 2020), so wurde dieser Wert mit knapp 5,4 Mio. bei Weitem übertroffen (Bundesagentur für Arbeit [BA], 2021). Nach zwischenzeitlicher Entspannung zur Mitte des Jahres 2020 zogen die Zahlen zur Kurzarbeit als Folge des zweiten Lockdowns zum Ende des Jahres 2020 wieder auf geschätzte 2,26 Mio. (November) an. Aus dem ursprünglich erwarteten v-förmigen ist ein w-förmiger Konjunkturverlauf geworden. Ausmaß und Dauer der Kurzarbeit sprengen mittlerweile alle aus früheren Krisenzeiten bekannten Dimensionen.<sup>1</sup>

Schätzungen der Bundesagentur für Arbeit (2021) beziffern die jahresdurchschnittliche Zahl der Kurzarbeitenden für 2020 auf 2,9 Mio. oder 8,7 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Für alle Kurzarbeiter:innen wird ein durchschnittlicher Arbeitszeitausfall von etwa 38 % errechnet, der einem Beschäftigungsäquivalent bzw. einer vermiedenen Arbeitslosenzahl von ca. 1,1 Mio. entspricht. Neben Kurzarbeit tragen weitere Formen der Arbeitszeitanpassung zur Stabilisierung der Beschäftigung bei (Bellmann et al., 2020), die hier aber nicht betrachtet werden sollen.

Kurzarbeit kann Betrieben und Beschäftigten bei nachlassenden wirtschaftlichen Aktivitäten gegenüber der Alternative Entlassungen Vorteile bieten. Betriebe brauchen weder Kosten für Entlassung (Sozialpläne, Abfindungen) noch bei konjunktureller Verbesserung für Wiedereinstellung (Anwerbung, Einarbeitung) aufzubringen. Vor allem überall dort, wo Methoden agilen Arbeitens Eingang in die Arbeitsorganisation gefunden haben, kommt Teamarbeit und daraus resultierender Teamproduktivität eine hohe Bedeutung zu. Funktionsfähige Arbeitsgruppen brauchen Zeit, bis sie eingespielt sind. Und umgekehrt hat diese Form der Flexibilität auch Vorteile für Beschäftigte. Sie behalten ihre Arbeitsverhältnisse, damit die eigenständige Einkommensquelle und Ansprüche aus Seniorität oder anderen betrieblichen Leistungen. Außerdem vermeiden sie den allmählichen Verlust beruflicher Qualifikationen durch ansonsten längere Nichtbeschäftigung. Dem stehen allerdings Einkommensverluste aufgrund verkürzter Arbeitszeiten gegenüber, die jedoch bei Arbeitslosigkeit noch größer ausfallen würden. Aber auch für die öffentliche Hand kann sich Kurzarbeit gegenüber der Alternative Arbeitslosigkeit rechnen (Weber, 2020).

Vor diesem Hintergrund präsentiert der nachfolgende Beitrag Befunde aus der Erwerbspersonenerhebung der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) vom November

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

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

<sup>1</sup> In der ersten Ölpreiskrise 1973/1974 wurden in der Spitzenzeit etwa 700.000 Kurzarbeiter:innen oder 3,4 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gezählt, nach der deutschen Wiedervereinigung waren es 2,1 Mio. oder 7,2 % und in der Finanzkrise 2008/2009 gut 1,4 Mio. oder 5,2 %. Im bisherigen Höhepunkt, April 2020, lauteten die Vergleichswerte 6,06 Mio. oder 18 %; (BA, 2021 und verschiedene Jahrgänge).

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

**Dr. Hartmut Seifert** war bis 2009 Leiter der Abteilung WSI der Hans-Böckler-Stiftung.

2020, die einen Einblick vor allem in die soziale Lage von Kurzarbeiter:innen gewähren. Bei einigen Aspekten werden sie mit denen der beiden vorangegangenen Erhebungen vom April und Juni 2020 (Pusch und Seifert, 2020) verglichen. Die Zeitintervalle zwischen den Erhebungszeitpunkten sind zwar knapp. Es interessiert aber die Frage, inwieweit der Faktor Zeit die Einkommenssituation und auch die Bewertung der Krisenpolitik der Bundesregierung beeinflusst.

Grundlage für die empirischen Auswertungen bilden die drei Wellen der Erwerbspersonenbefragung der Hans-Böckler-Stiftung von 2020. Die Erhebungen erfolgten als Quotenstichproben im Rahmen eines Online-Access-Panels.<sup>2</sup> Die erste Welle wurde Mitte April in der Phase des Corona-Lockdowns erhoben und umfasst Daten von 7.677 Erwerbspersonen. Für die zweite und dritte Welle, die Ende Juni und Anfang November erhoben wurden, wurde keine Panellauffrischung vorgenommen. Mit immerhin 6.309 bzw. 6.102 befragten Erwerbspersonen blieb der Panelabrieb allerdings verhältnismäßig klein.

### Wer arbeitet kurz?

Der infolge der Corona-Pandemie verhängte Lockdown trifft Betriebe und Wirtschaftszweige sehr unterschiedlich. Ein Teil ist von Geschäftsschließungen und Nachfrageeinbrüchen betroffen, ein anderer hat zusätzliche Leistungen zu erbringen und den Arbeitseinsatz aufzustocken. Hierauf können Betriebe entweder mit der Variation der Arbeitszeit und/oder der Beschäftigtenzahl reagieren. Die weitere Aufmerksamkeit gilt der ersten Variante.

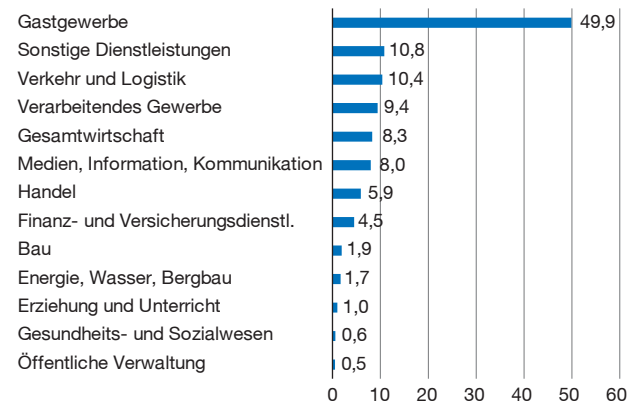
Besonders einschneidend wirken sich die Kontakt- und Hygienemaßnahmen auf Teile des Dienstleistungssektors, vor allem das Gastgewerbe aber auch das Verarbeitende Gewerbe aus. Im Gastgewerbe hatten Anfang November nahezu zwei Drittel (65,4 %) der Beschäftigten die Arbeitszeit reduziert, knapp die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeitet kurz (vgl. Abbildung 1). Im Sommer ging der Anteil der Kurzarbeit im Gastgewerbe zurück, worauf die geringere durchschnittliche Dauer der Kurzarbeit (4,4 Monate zum Befragungspunkt Anfang November) im Vergleich zum Rest der Wirtschaft (5,9 Monate) hindeutet.

Auch in anderen Branchen hat sich der Umfang der Kurzarbeit im Jahresverlauf geändert, wie ein Abgleich mit den Daten der Juni-Erhebung der Erwerbsperso-

Abbildung 1

### Kurzarbeit nach Branchen, November 2020

Beschäftigtenquoten in %



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

nenbefragung zeigt (Pusch und Seifert, 2020). So war die Quote der Kurzarbeit im Verarbeitenden Gewerbe im Juni mit 20 % noch deutlich über dem Durchschnittswert von 13 %, im November 2020 nur noch leicht überdurchschnittlich (9,4 %). Auch in der Arbeitnehmerüberlassung hat sich die Quote auf 5,9 % halbiert. Erstmals seit März 2020 ist diese Beschäftigtengruppe anspruchsberechtigt. Gerade in diesem ansonsten von wenig stabiler Beschäftigung gekennzeichneten Bereich kann Kurzarbeit zunächst gefährdete Beschäftigungsverhältnisse sichern. Die Verlängerung der Bezugsdauer hat aber offensichtlich nur einem Teil der Beschäftigten bislang helfen können, die unsichere Arbeitsmarktlage zu überbrücken. Denn im Oktober 2020 war die Zahl der Beschäftigten in Leiharbeit bereits um 10,4 % gegenüber dem Vorjahreswert geschrumpft (BA, 2021).

Nicht vom Schutzschirm der Kurzarbeit abgesichert sind dagegen Minijobber:innen. Deren Zahl ist im Oktober um 304.000 oder 6,7 % unter den Vorjahreswert gesunken (BA, 2021). Vermutlich dürfte vor allem das Gastgewerbe, das insgesamt im September 6,5 % weniger Beschäftigte zählte, einen Teil der Minijobber:innen entlassen haben, die in diesem Wirtschaftszweig im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlich vertreten waren.<sup>3</sup>

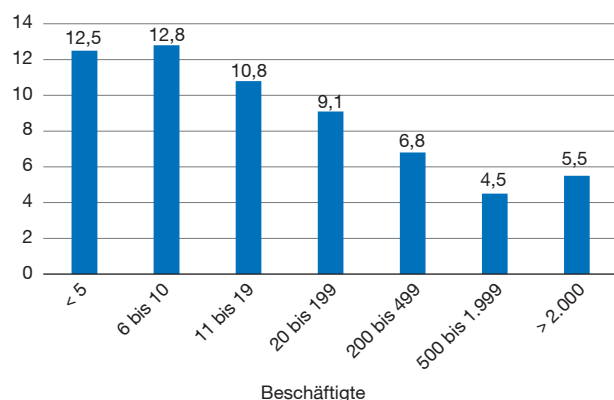
Angesichts der starken Nutzung von Kurzarbeit in Teilbereichen des Dienstleistungssektors überrascht es nicht, dass für die Wirtschaft insgesamt die Quote der Frauen

<sup>2</sup> Dabei wurde die strukturelle Zusammensetzung der Befragten anhand von festgelegten Quoten nach den Merkmalen Alter, Geschlecht, Bundesland und Bildung abgebildet und zusätzlich mit Gewichten nachträglich korrigiert. Die Quotenvorgaben basieren auf Soll-Zahlen aus der amtlichen Statistik.

<sup>3</sup> Die Zahl der Minijobber:innen lag Mitte 2019 mit 1,056 Mio. nur unwesentlich unter der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 1,109 Mio. (DEHOGA, 2020).

**Abbildung 2**  
**Kurzarbeit nach Betriebsgröße, November 2020**

Quoten in %



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

in Kurzarbeit (9 %) etwas höher ist als die der Männer (7,6 %). Genau umgekehrt lauteten demgegenüber in der Finanzkrise 2008/2009 wegen des starken Konjunkturerinbruchs im Verarbeitenden Gewerbe die Vergleichswerte 2,3 % für Frauen und 6,3 % für Männer.

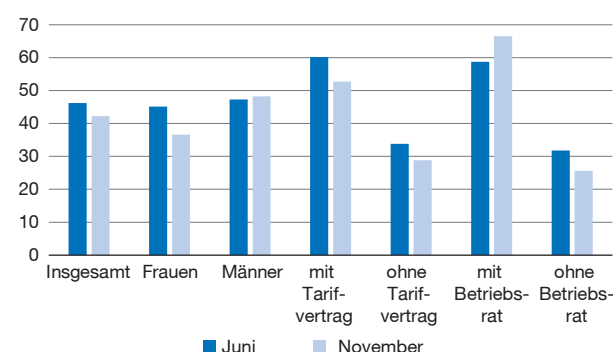
Stark unterscheidet sich die Nutzung des Kurzarbeitergelds nach der Betriebsgröße. In Klein- und Kleinstbetrieben ist der Anteil der Kurzarbeiter:innen deutlich höher als in größeren (vgl. Abbildung 2). Die hohen Anteilswerte hängen vor allem mit dem kleinbetrieblich organisierten Gastgewerbe zusammen. Gerade in dieser Betriebsgrößenklasse übernimmt Kurzarbeit eine wichtige beschäftigungssichernde Funktion, da der gesetzliche Kündigungsschutz erst in Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten greift.

### Aufstockende Leistungen

Das Kurzarbeitergeld ersetzt 60 % bzw. 67 % des Nettoentgelts der ausgefallenen Arbeitszeit (SGB III, § 96). Im Unterschied zu früheren Krisen hat die Bundesregierung jedoch bald nach Beginn der Corona-Pandemie bereits im März 2020 die Höhe des Kurzarbeitergelds ab dem vierten Monat der Bezugsdauer auf 70 % bzw. 77 % und ab dem siebenten Monat auf 80 % bzw. 87 % angehoben (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS], 2020). Außerdem sehen zahlreiche Tarifverträge erhöhte Leistungen zum Kurzarbeitergeld vor und federn so die Einkommensverluste bereits von Beginn an ab (Schulten und WSI-Tarifarchiv, 2020). Gerade in den unteren Einkommensklassen kann Kurzarbeit bereits früh zu sozialen Härten führen, da hier finanzielle Reserven selten sind, häufig die Sparquote sogar negativ ist (Späth und Schmid, 2016) und deshalb

**Abbildung 3**  
**Aufstockende Leistungen, Juni und November 2020**

Quoten in %



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

vermutlich kaum Spielraum für eine weitere Schuldenaufnahme besteht. Je länger Kurzarbeit andauert, desto erforderlicher werden soziale Transferleistungen. Umso wichtiger sind deshalb tarifliche und betriebliche Vereinbarungen über aufstockende Leistungen.

Nicht alle Beschäftigten in Kurzarbeit profitieren jedoch von diesen zusätzlichen Zahlungen. Nicht ganz die Hälfte berichtet über ein erhöhtes Kurzarbeitergeld<sup>4</sup> (vgl. Abbildung 3). Im Vergleich der beiden Erhebungszeitpunkte Juni und November ist der Anteil der Kurzarbeiter:innen mit aufstockenden Leistungen etwas zurückgegangen. Diese Entwicklung dürfte vorrangig mit dem Rückgang der Kurzarbeitszahlen im Verarbeitenden Gewerbe zu tun haben, wo die Tarifbindung und damit die Verbreitung von aufstockenden Regelungen höher als in den Dienstleistungssektoren ist. Gute Chancen auf relativ geringe Einkommensverluste haben Kurzarbeiter:innen in Betrieben mit Betriebsrat oder Tarifbindung. Inwieweit die erhöhten Leistungen auch auf die verbesserten gesetzlichen Regelungen zurückzuführen sind, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht sagen, es könnte aber vermutlich bei den Juni- und Novemberwerten teilweise der Fall sein.<sup>5</sup>

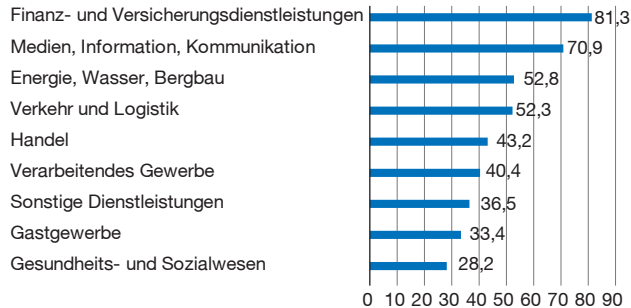
Die Chancen, als Kurzarbeiter:in aufstockende Leistungen zu beziehen, hängen stark von der Branchenzugehörigkeit ab (vgl. Abbildung 4). Wer in der Finanz- und Ver-

<sup>4</sup> Knapp die Hälfte der Beschäftigten arbeitet in Betrieben mit Tarifbindung (Ellguth und Kohaut, 2020).

<sup>5</sup> Da aus Tarifverträgen begründete aufstockende Leistungen mit gesetzlichen Leistungen verrechnet werden, ist es für Beschäftigte nicht genau zu erkennen, auf welchen Anspruchsgrundlagen die Leistungen basieren.

**Abbildung 4**  
**Quoten der Aufstocker an den Kurzarbeiter:innen**  
**nach Branchen<sup>1</sup>, November 2020**

in %



<sup>1</sup> Branchen mit geringer Fallzahl und Aufstocker-Quote 0 wurden nicht abgebildet.

Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

sicherungswirtschaft arbeitet, hat deutlich höhere Chancen, mehr als das gesetzlich vorgeschriebene Ausfallgeld zu beziehen als im Gastgewerbe oder in den sonstigen Dienstleistungen. Besonders groß fallen die Unterschiede im Verarbeitenden Gewerbe aus; in tarifgebundenen Betrieben erhalten 62 % der Beschäftigten ein erhöhtes Kurzarbeitergeld in den tariffreien dagegen nur 11,6 %.

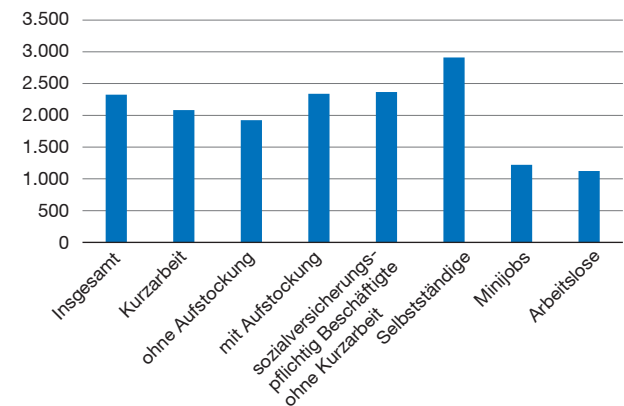
Auch die Höhe der aufstockenden Leistungen differiert stark. Etwa die Hälfte der Kurzarbeiter:innen mit erhöhtem Kurzarbeitergeld erhält Leistungen bis zu 80 % des ausgefallenen Nettoentgelts und nur ein kleiner Anteil sogar über 90 %. In tarifgebundenen Betrieben ist die Wahrscheinlichkeit auf ein aufgestocktes Kurzarbeitergeld zwischen 80 % und 90 % höher als in den tariffreien, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass in letzteren relativ weniger Kurzarbeiter:innen überhaupt zusätzliche Zahlungen erhalten.

### Einkommen und finanzielle Belastungen

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie gehen nicht spurlos an den Beschäftigten vorbei, treffen diese aber sehr unterschiedlich. So ist das individuelle monatliche Nettoeinkommen der Kurzarbeiter:innen im Vergleich zu den übrigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich niedriger, was allerdings zum Teil auch auf strukturelle Faktoren wie die Branchenzusammensetzung der Kurzarbeit zurückzuführen ist. Besonders groß fällt der Abstand mit ca. 400 Euro bei den Kurzarbeiter:innen ohne aufstockende Leistungen aus (vgl. Abbildung 5). Deutlich kleiner ist er auch hier bei Kurzarbeiter:innen mit aufstockenden Leistungen, was auch darauf zurückzu-

**Abbildung 5**  
**Individuelles Nettoeinkommen, November 2020**

in Euro



Anmerkung: Die Einkommen wurden mit den mittleren Werten der abgefragten Einkommensklassen approximiert.

Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

führen sein dürfte, dass diese häufiger in tarifgebundenen Betrieben arbeiten. Verdienste von Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben sind im Schnitt höher als solche in Betrieben ohne Tarifbindung (Lübker und Schulten, 2019).

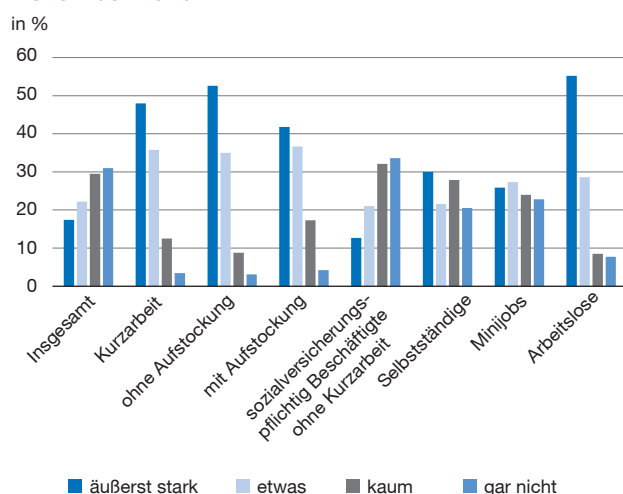
Um dieses und weitere Strukturmerkmale zu berücksichtigen, wurde zusätzlich eine Regressionsanalyse für die Einflussfaktoren der Einkommen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten durchgeführt. Dabei konnte ein positiver Einfluss der Tarifbindung des Verdienstes auf die Einkommen und ein negativer Einfluss von Kurzarbeit sowie eine deutliche Dämpfung des Einkommensverlusts durch aufstockende Leistungen bestätigt werden.<sup>6</sup>

Während nur ein kleiner Teil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Kurzarbeit die finanzielle Situation als stark belastend empfindet, ist es bei den Kurzarbeiter:innen ohne zusätzliche Leistungen mehr als die Hälfte, deutlich weniger sind es dagegen bei denjenigen mit solchen Leistungen (vgl. Abbildung 6). Gleichwohl empfindet selbst in dieser Gruppe ein beträchtlicher Anteil der Personen die finanziellen Einbußen als stark belastend. Fasst man die beiden Kategorien „kaum“ und „gar nicht“ bei der Frage nach den finanziellen Be-

<sup>6</sup> Regressionsergebnisse auf Anfrage erhältlich. Die Regressionen wurden angelehnt an Lohnregressionen als *ordered logistic regression* durchgeführt, mit den Klassendaten für die Individualeinkommen sowie als lineare Regression mit approximierten Einkommen (Klassenmitte), um die Größenordnung der Effekte abschätzen zu können. Kontrolliert wurde für soziodemografische Faktoren, Charakteristiken der Beschäftigung (Branchen, Stellung im Beruf), Qualifikation und eine approximierte Dauer der Beschäftigung (Alter – 16).



Abbildung 6  
Grad der Belastung durch finanzielle Situation,  
November 2020



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

lastungen zusammen, dann empfinden zwei Drittel der nicht-kurzarbeitenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten die finanzielle Situation grosso modo als nicht belastend, aber mit 12 % nur ein sehr kleiner Anteil der Kurzarbeitenden ohne zusätzliche Leistungen – ein überraschungsfreies Ergebnis. Zusätzlich durchgeführte Regressionsanalysen konnten einen mildernden Einfluss der aufstockenden Regelungen auf die finanzielle Belastungssituation zeigen. Zudem fällt die finanzielle Belastung bei Kurzarbeiter:innen geringer aus als bei Beschäftigten, die seit Beginn der Corona-Pandemie ihren Arbeitsplatz verloren haben.<sup>7</sup>

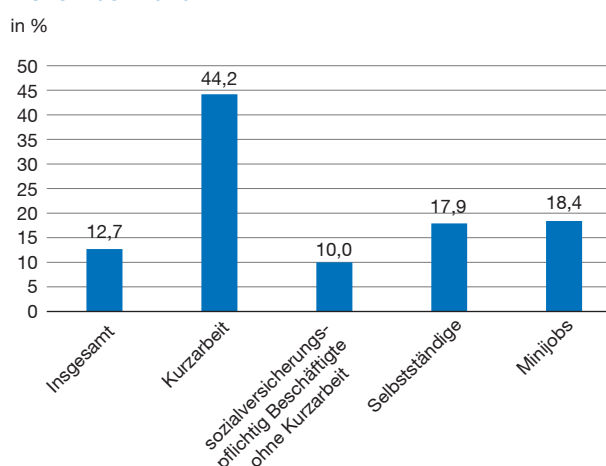
### Furcht vor Verlust der Beschäftigung

Die Furcht vor Arbeitslosigkeit ist unter Kurzarbeiter:innen wesentlich weiter verbreitet als unter den übrigen Erwerbstätigen. Aber immerhin mehr als die Hälfte der Kurzarbeiter:innen äußert keine oder nur geringe Angst vor einem Jobverlust und geht offensichtlich davon aus, durch Kurzarbeit das Beschäftigungsverhältnis sichern zu können (vgl. Abbildung 7).<sup>8</sup> Ohne Arbeit zu sein, wird auch von Selbstständigen überdurchschnittlich häufig als Bedrohung gesehen. Überdurchschnittlich verbreitet sind Sorgen um den Arbeitsplatz in Branchen mit einer hohen Kurzarbeiterquote. Während in der Gesamtwirtschaft ca.

<sup>7</sup> Ergebnisse erhältlich auf Anfrage. Die Regressionen wurden analog zu der Regression zur Einkommenssituation als *ordered logistic regression* durchgeführt.

<sup>8</sup> Unbekannt ist, ob auf betrieblicher Ebene Vereinbarungen über Beschäftigungssicherungen getroffen wurden, die das Antwortverhalten beeinflussen dürften.

Abbildung 7  
Furcht vor Arbeitslosigkeit/Erwerbslosigkeit<sup>1</sup>,  
November 2020



<sup>1</sup> Anteile der Antworten „ja, auf jeden Fall“ oder „eher ja“.

Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

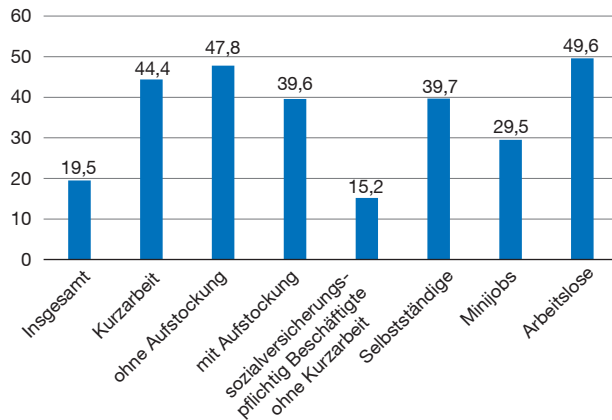
12,7 % der Erwerbstätigen um ihren Arbeitsplatz fürchten, sind es im Gastgewerbe 35 %, im Verarbeitenden Gewerbe 14,6 % und im Handel 15,7 % der Erwerbstätigen. Offensichtlich deutet sich hier bereits der durch die Corona-Pandemie verstärkte Strukturwandel in Richtung zu mehr Online-Handel an.

Ein ähnliches Bild bei der Häufigkeitsverteilung für die hier betrachteten Erwerbsgruppen findet man auch bei den Antworten auf die Frage nach Ängsten um die eigene wirtschaftliche Existenz. Die Sorge um den Job ist nicht zu trennen von der Sorge darüber, wie es wirtschaftlich weitergehen wird. Dieser Zusammenhang zeigt sich bei 85 % von denen, die um ihren Job fürchten, aber nur bei gut 10 % derjenigen ohne Jobangst. Während etwas mehr als die Hälfte der Kurzarbeiter:innen Existenzängste zeigt, trifft das nur auf etwa jeden Sechsten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Kurzarbeit zu, aber auf fast jeden dritten Selbstständigen. Ein zumindest als gesichert geglaubter Arbeitsplatz befreit offensichtlich von materiellen Zukunftssorgen.

Nicht überraschend ist, dass unter denjenigen Personengruppen mit vermutlich eher als ungesichert angesehenen Beschäftigungsverhältnissen und im Schnitt geringeren finanziellen Rücklagen die Existenzängste besonders verbreitet sind. Das ist bei Kurzarbeiter:innen eher der Fall als bei Beschäftigten ohne Kurzarbeit. In der erstgenannten Gruppe gibt fast die Hälfte an, nicht über ausreichende Rücklagen zu verfügen, bei denen ohne aufstockende Leistungen sogar die Hälfte; bei den Beschäftigten ohne Kurzarbeit ist es dagegen nur etwas mehr als ein Drittel.

**Abbildung 8**  
**Rückgriff auf Ersparnisse seit Corona-Krise,**  
**November 2020**

Anteile in %



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

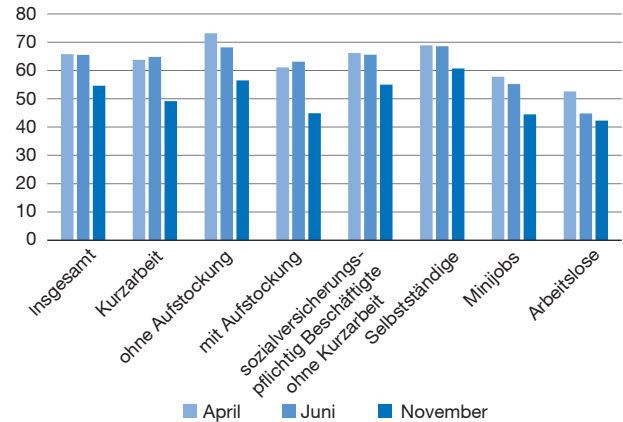
Vor diesem Hintergrund erscheint es auch plausibel, dass seit Beginn der Corona-Krise eher Kurzarbeiter ohne Aufstockungen (47,8 %), also mit vergleichsweise großen Abstrichen gegenüber dem ehemaligen Einkommen, auf Ersparnisse zurückgegriffen haben, sofern sie über solche verfügten (vgl. Abbildung 8). Bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Kurzarbeit ist das deutlich seltener der Fall (15,2 %). Vor dem Hintergrund der geringeren Einkommen und Rücklagen ist auch eine Verringerung des Konsums bei den Kurzarbeiter:innen zu erwarten. Eine hierfür durchgeführte Regression konnte diesen Zusammenhang für die Kurzarbeiter:innen zeigen. Der Rückgang des Konsums fällt bei diesen geringer aus als bei den im Laufe der Pandemie in Arbeitslosigkeit gewechselten Beschäftigten.<sup>9</sup>

### Bewertungen Krisenpolitik

Die Zufriedenheit mit der Krisenpolitik nimmt bei allen hier betrachteten Gruppen im Zeitraum zwischen April und November 2020 ab. Dabei zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Gruppen der Erwerbstätigen. Die höchsten Zustimmungswerte kommen von den Selbstständigen, von denen auch im November deutlich mehr als die Hälfte der Bundesregierung ein gutes Zeugnis für ihre Krisenpolitik ausstellt. Skeptischer fallen dagegen die Urteile von Ar-

**Abbildung 9**  
**Zufriedenheit mit Krisenpolitik der Bundesregierung,**  
**April, Juni, November 2020**

Anteile in %



Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

beitslosen aus. Nur noch etwas über 40 % von ihnen bewerten die Politik positiv, nachdem es im April noch über 50 % waren (vgl. Abbildung 9). Die Frage nach der Zufriedenheit mit der Krisenpolitik der Bundesregierung ist sehr allgemein formuliert und schließt sowohl die Aktivitäten zur Eindämmung der Pandemie als auch der wirtschaftlichen Folgen ein. Spezifischer ist die Frage nach der Zufriedenheit mit Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von Wirtschaft und Arbeitsplätzen. Die Zustimmung fällt weniger positiv aus, nicht einmal die Hälfte der Erwerbspersonen zeigt sich zufrieden; die relativ höchsten Werte verzeichnen Kurzarbeiter:innen mit aufstockenden Leistungen mit einem deutlichen Abstand zu denen ohne solche Leistungen und zu den Minijobber:innen (vgl. Abbildung 10). Zusätzliche Leistungen, seien sie gesetzlich oder tariflich begründet, finden offensichtlich Anerkennung, hohe Beschäftigungsrisiken und fehlende soziale Absicherung wie bei den Minijobber:innen oder Arbeitslosigkeit schlagen sich dagegen in negativen Bewertungen nieder.

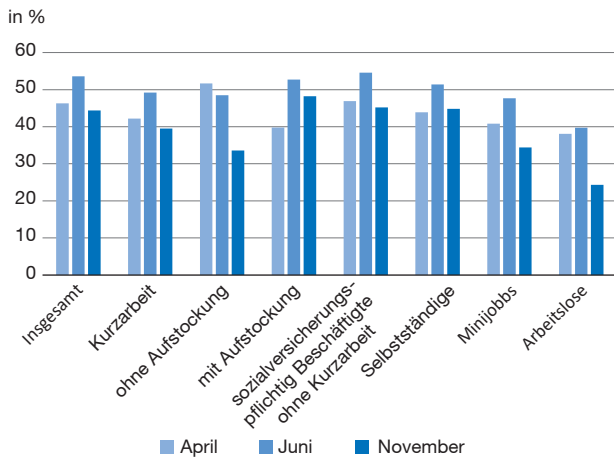
Auffallend sind die im Juni mit Ausnahme der Beschäftigten in Kurzarbeit ohne aufstockende Leistungen bei allen übrigen betrachteten Gruppen gegenüber April höheren Zustimmungswerte. Vermutlich haben die aufgehobenen Kontaktbeschränkungen die Stimmung aufgehellt.

### Fazit

Durch Kurzarbeit und andere Hilfsmaßnahmen werden in der Corona-Pandemie ganze Branchen stabilisiert.

<sup>9</sup> Durchführung analog zur Regression für die Einkommensklassen als *ordered logistic regression* mit Kontrollvariablen für die Soziodemografie und Beschäftigungssituation. Ergebnisse auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 10  
Zustimmung für Hilfsmaßnahmen<sup>1</sup>, April, Juni, November 2020



<sup>1</sup> Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung der Wirtschaft und dem Erhalt von Arbeitsplätzen; Anteil der Antworten „ausreichend“, ohne Angaben „weiß nicht“.

Quelle: HBS Erwerbspersonenbefragung; eigene Berechnungen.

Am augenfälligsten ist dies in der stark von Kurzarbeit betroffenen Gastronomie. Kurzarbeit sichert (zunächst) nicht nur bedrohte Arbeitsverhältnisse. Sie dämpft vor allem die Einkommenseinbußen, die ansonsten im Fall von Arbeitslosigkeit eintreten würden. Eine wesentliche Rolle dabei spielen aufstockende Leistungen, die jedoch Kurzarbeiter:innen in tariffreien Betrieben seltener als in tarifgebundenen erhalten. Umso wichtiger ist vor allem mit zunehmender Dauer der Kurzarbeit der erhöhte Bezug des Kurzarbeitergelds. Kurzarbeiter:innen haben zwar im Vergleich zu Arbeitslosen seltener mit finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Gleichwohl ist auch bei ihnen mit sich im Laufe der Zeit verschärfenden sozialen Problemen zu rechnen, da finanzielle Rücklagen vielfach bereits aufgebraucht sind und bei immer mehr Personen weiter schrumpfen werden.

Einkommensstabilisierende Leistungen sowie der Erhalt des Arbeitsplatzes dürften wesentlich dazu beitragen, dass Beschäftigte in Kurzarbeit die Krisenpolitik der Bundesregierung positiver bewerten als Arbeitslose. Die Zu-

stimmungswerte zeigen aber Erosionstendenzen. Dieser Prozess könnte sich fortsetzen oder gar beschleunigen, wenn es Kurzarbeit immer weniger gelingt, die Krisenphase zu überbrücken. Bereits im November war die Furcht vor Jobverlusten unter Kurzarbeiter:innen gerade in den besonders bedrohten kleinbetrieblichen Teilbereichen des Handels und vor allem dem Gastgewerbe stark verbreitet.

## Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (verschiedene Jahrgänge), Jahresberichte: Jahreszahlen – Gesamt (PDF), [https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche\\_Formular.html?gtp=15084\\_list%253D3&topic\\_f=arbeitsstatistik](https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?gtp=15084_list%253D3&topic_f=arbeitsstatistik) (22. Januar 2021).
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Monatsbericht zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt: Dezember und Jahr 2020, *Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt*, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht-monatsbericht-d-0-202012-pdf.html> (22. Januar 2021).
- Bellmann, L., C. Kagerl, T. Koch und C. König (2020), Kurzarbeit ist nicht alles: Was Betriebe tun, um Entlassungen in der Krise zu vermeiden, *IAB-Forum*, <https://www.iab-forum.de/kurzarbeit-ist-nicht-alles-was-betriebe-tun-um-entlassungen-in-der-krise-zu-vermeiden/> (22. Januar 2021).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2020), Verordnung über Erleichterungen der Kurzarbeit: Kurzarbeitergeldverordnung-KugV, Bundesgesetzblatt, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/kurzarbeitergeldverordnung.pdf> (22. Januar 2021).
- DEHOGA (2020), DEHOGA-Zahlenspiegel III/2020, [https://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/04\\_Zahlen\\_\\_\\_Fakten/07\\_Zahlenspiegel\\_\\_\\_Branchenberichte/Zahlenspiegel/DEHOGA\\_Zahlenspiegel\\_3\\_Quartal\\_2020.pdf](https://www.dehoga-bundesverband.de/fileadmin/Startseite/04_Zahlen___Fakten/07_Zahlenspiegel___Branchenberichte/Zahlenspiegel/DEHOGA_Zahlenspiegel_3_Quartal_2020.pdf) (22. Januar 2021).
- Ellguth, P. und S. Kohaut (2020), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2019, *WSI-Mitteilungen*, 73(4), 278-285.
- Gemeinschaftsdiagnose (2020), Wirtschaft unter Schock – Finanzpolitik hält dagegen: Gemeinschaftsdiagnose, 1/2020, [https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2020/04/GDF2020\\_Langfassung\\_online.pdf](https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2020/04/GDF2020_Langfassung_online.pdf) (22. Januar 2021).
- Lübker, M. und T. Schulten (2019), Tarifbindung in den Bundesländern: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, *Elemente qualitativer Tarifpolitik*, 86, WSI, [https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=8531](https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8531) (22. Januar 2021).
- Pusch, T. und H. Seifert (2020), Kurzarbeit in der Corona-Krise mit neuen Schwerpunkten, *WSI-Policy Brief*, 47.
- Schulten, T. und WSI-Tarifarchiv (2020), Tarifpolitischer Halbjahresbericht 2020, *Tarifpolitischer Halbjahresbericht*, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_hjb\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_hjb_2020.pdf) (22. Januar 2021).
- Späth, J. und K. D. Schmid (2016), The distribution of household savings in Germany, *IMK Study*, 50.
- Weber, E. (2020), Jobs retten oder Stillstand finanzieren? Nur mit Qualifizierung dürfte sich Kurzarbeit für den Fiskus auf Dauer auszahlen, *IAB-Forum*, <https://www.iab-forum.de/jobs-retten-oder-stillstand-finanzieren-nur-mit-qualifizierung-duerfte-sich-kurzarbeit-fuer-den-fiskus-auf-dauer-auszahlen> (22. Januar 2021).

Title: *Stabilising Effects of Short-Time Work During the Corona Pandemic in Germany*

Abstract: During the coronavirus pandemic, short-time work and other relief measures have stabilised various industries in Germany, particularly the hospitality sector. Short-time work safeguards not only threatened jobs but also lessens income losses that would occur if jobs were lost. Moreover, a stabilising role for the income situation and public support for crisis management policies are also favoured by income top-ups of short-time workers, especially in companies that are covered by collective agreements.

JEL Classification: J21, J28, J68

Janina Scheelhaase, David Ennen, Benjamin Frieske, Klaus Lütjens, Sven Maertens, Florian Wozny

# Wirtschaftspolitische Implikationen der COVID-19-Pandemie im Luftverkehr

Der Luftverkehr ist durch die Maßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie besonders stark betroffen. Der Verkehrsrückgang betrug 2020 zum Teil mehr als 90 %. Da die Branche von großer Bedeutung ist, sind besondere staatliche Unterstützungsmaßnahmen sinnvoll, wenn die Pandemie vorbei ist und neues Wachstum einsetzt. Dabei sollten jedoch nicht nur bestimmte Unternehmen unterstützt werden, sondern die Hilfsmaßnahmen sollten auch an bestimmte Kriterien gebunden sein.

Die – noch andauernde – COVID-19-Pandemie hat zu einem beispiellosen, bis heute (Februar 2021) anhaltenden Rückgang des weltweiten Passagierluftverkehrs geführt, ausgelöst durch eine Kombination aus Nachfrage- und Angebotsschock. Nachfrageseitig sind durch weltweite

Regelungen zur physischen Distanz, Einreiseverbote und Grenzschießungen die wesentlichen Gründe für Flugreisen, also Geschäftstermine, private Besuche und Tourismus, überwiegend weggefallen. Hinzu kommt die Verunsicherung vieler Menschen über die Ansteckungsgefahr während einer Reise. Schließlich führt die Pandemie trotz staatlicher Hilfsprogramme bei vielen Menschen zu Einkommensverlusten. Auf der Angebotsseite wurde diese Entwicklung durch behördlich angeordnete Angebotsreduzierungen flankiert, etwa in Form von Einflugverböten. Zudem wirken hier Kosten, die Flughäfen und Fluggesellschaften durch zusätzliche Hygienemaßnahmen entstehen. Schließlich sind die Fluggesellschaften durch die bisher genannten nachfrage- und angebotsseitigen Effekte gezwungen, Streckennetze und Angebotsfrequenzen deutlich zu reduzieren, was wiederum die Attraktivität des Transportangebots und damit die Luftverkehrsnachfrage weiter reduzieren kann. Somit sind zumindest vorübergehend wesentliche Treiber des Luftverkehrswachstums weggefallen und haben sich sogar ins Gegenteil verkehrt. Für die Luftverkehrsindustrie ist dies eine existenzbedrohende Krise. Kaum ein Unternehmen ist in der Lage, einen solchen Zustand über Monate oder gar Jahre aus eigener Kraft aufzufangen.

Für Gesellschaft und Staat stellt sich die Frage, ob und wie Unternehmen in dieser Krise geholfen werden kann und soll. Aus der Erfahrung von früheren Krisen verfügt Deutschland über das Instrument der Kurzarbeit, das insbesondere zur Beschäftigungssicherung dient, aber auch den Unternehmen, ohne Kündigungen aussprechen zu müssen, einen Großteil der Personalkosten abnimmt. Darüber hinaus stehen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für alle Branchen weitere Hilfsinstrumente in Form von Zuschüssen und Krediten zur Verfügung. Da die Luftverkehrsindustrie in besonderer Weise von dieser Krise betroffen ist und darüber hinaus von der Politik ein strategisches Interesse an dieser Branche besteht, wur-

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

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

**Dr. Janina Scheelhaase** leitet die Abteilung Luftverkehrsökonomie am Institut für Flughafenwesen und Luftverkehr des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) in Köln.

**Dr. David Ennen** ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

**Benjamin Frieske** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Fahrzeugkonzepte, Fahrzeugsysteme und Technologiebewertung des DLR in Stuttgart.

**Klaus Lütjens** leitet die Abteilung Lufttransportbetrieb und -infrastrukturen an der Einrichtung Lufttransportsysteme des DLR in Hamburg.

**Dr. Sven Maertens** und **Dr. Florian Wozny** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Flughafenwesen und Luftverkehr des DLR in Köln.

den zusätzliche Maßnahmen, wie eine Beteiligung des Staates als Anteilseigner und größere Kreditpakete, in Erwägung gezogen, und im Fall der Deutschen Lufthansa auch schon umgesetzt.

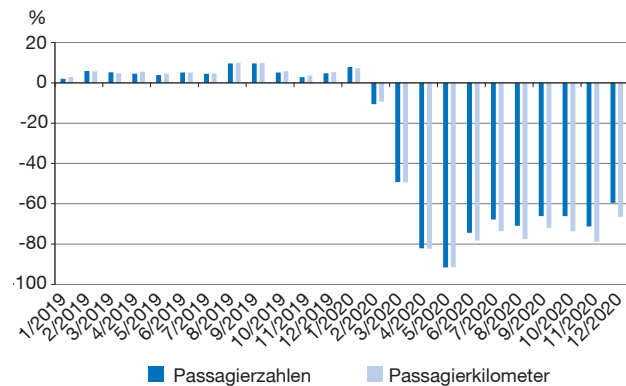
### Effekte der Corona-Pandemie auf den internationalen, europäischen und nationalen Luftverkehr

Die International Air Transport Association (IATA, 2019), ein Interessensverband von knapp 300 Airlines, ging in ihrem ökonomischen Jahresbericht vom 11. Dezember 2019 von einer Steigerung der Passagiermenge, der Verkehrsleistung (Passagierkilometer, *revenue passenger kilometers*, kurz: RPK) und der Ticketerlöse im weltweiten Passagierluftverkehr von durchschnittlich je rund 4 % im Jahr 2020 aus. Dabei wurde für Lateinamerika (+4,3 %) und Asien-Pazifik (+4,8 %) ein über- und für Afrika, Europa und Nordamerika (je +3,8 %) sowie den Mittleren Osten (+2,5 %) ein unterdurchschnittliches Wachstum der Verkehrsleistung (RPK) erwartet.

Im Januar 2020 wurden die Auswirkungen des grassierenden Virus auf den Luftverkehr erstmals sichtbar, als die

Abbildung 1

### Globale Luftverkehrsentwicklung im Vorjahresvergleich



Quelle: Sabre (2021), ab Oktober 2020 vorläufige Daten.

chinesischen Behörden die Stadt Wuhan unter Quarantäne setzten und eine Einstellung unter anderem des Luftverkehrs aus Wuhan ab dem 23. Januar anordneten (ch-aviation, 2020a). Bereits am 27. Januar folgte ein Verbot sämtlicher Auslandsreisen chinesischer Reisegruppen und Pau-

Tabelle 1

### Passagierrückgänge im weltweiten Luftverkehr nach Abflugregion (stärkster Rückgang blau unterlegt)

Abflugregion	Marktgröße (Passagierzahl 2019)	Veränderung im Vergleich zur Vorjahresperiode (in %)													
		2019	Jan. 2020	Feb. 2020	Mrz. 2020	Apr. 2020	Mai 2020	Jun. 2020	Jul. 2020	Aug. 2020	Sep. 2020	Okt. 2020	Nov. 2020	Dez. 2020	Mrz.-Dez. 2020
Nordamerika	1.100.119.272	4,0	5,8	6,2	-50,4	-91,3	-88,7	-79,0	-70,6	-69,9	-62,4	-78,2	-71,9	-50,2	-71,2
Fernost	1.000.838.858	8,6	10,3	-49,0	-65,8	-69,6	-89,3	-80,6	-57,2	-54,8	-52,7	-37,7	-52,8	-51,3	-58,4
Westeuropa	914.587.697	7,7	1,1	-1,8	-50,8	-89,3	-94,6	-89,6	-72,5	-77,5	-74,5	-79,2	-89,1	-76,8	-79,2
Südostasien	408.284.637	0,7	16,0	-8,7	-42,9	-70,4	-96,6	-91,6	-60,7	-76,0	-75,2	-63,9	-74,9	-71,1	-70,1
Osteuropa	301.012.257	6,2	11,2	3,1	-36,1	-85,5	-93,6	-78,8	-59,4	-64,1	-58,5	-60,5	-71,9	-61,2	-66,3
Südamerika	221.295.874	4,0	11,7	4,8	-25,7	-88,6	-92,4	-90,8	-85,0	-84,1	-73,6	-87,6	-73,5	-52,3	-75,1
Südasien	210.097.623	1,7	6,6	4,4	-35,0	-76,7	-89,9	-75,1	-68,1	-76,9	-60,6	-54,7	-65,5	-45,7	-64,0
Golf	147.994.265	2,2	9,8	1,5	-45,2	-84,4	-90,5	-86,7	-75,2	-84,8	-79,1	-71,6	-79,5	-76,9	-77,0
Australien	87.983.556	1,1	5,5	-3,6	-40,2	-90,0	-95,3	-91,7	-85,3	-87,6	-86,2	-80,8	-83,4	-62,0	-79,8
Mittlerer Osten	49.627.031	1,4	2,3	-6,1	-41,8	-61,9	-92,2	-88,0	-69,7	-80,2	-76,7	-68,4	-77,5	-74,2	-71,0
Nordafrika	42.008.586	9,2	12,2	4,5	-43,0	-86,7	-94,1	-93,0	-77,6	-85,4	-82,7	-77,7	-84,9	-76,7	-79,7
Karibik	37.348.990	5,2	2,6	4,1	-36,2	-81,4	-92,2	-86,4	-66,3	-77,0	-69,5	-77,1	-78,8	-51,8	-70,0
Pazifik	29.642.710	2,5	0,9	-6,5	-59,6	-88,7	-93,1	-81,1	-70,9	-64,9	-62,3	-69,3	-57,8	-60,0	-71,0
Ostafrika	28.917.921	6,6	15,0	10,1	-30,6	-71,8	-90,9	-87,2	-73,5	-80,3	-75,1	-52,9	-74,8	-68,5	-69,8
Südliches Afrika	26.639.673	3,8	7,1	-0,6	-25,8	-85,8	-96,1	-94,8	-86,3	-91,4	-87,2	-68,7	-80,1	-69,2	-77,2
Zentralamerika	19.331.963	4,9	10,6	6,9	-24,3	-80,3	-87,7	-88,6	-81,5	-89,5	-86,6	-79,6	-79,7	-64,9	-74,9
Westafrika	18.326.609	14,9	12,6	8,9	-19,4	-73,2	-92,3	-91,3	-78,9	-85,0	-79,8	-58,2	-78,7	-70,3	-70,4
Zentralafrika	9.075.929	-3,6	6,3	-0,3	-25,8	-64,6	-94,1	-92,6	-68,7	-75,7	-71,6	-46,6	-71,5	-69,9	-66,5
Zentralasien	8.342.277	3,1	33,5	11,0	-27,4	-65,6	-73,6	-56,9	-60,6	-71,9	-72,4	-52,1	-57,9	-60,5	-60,8

Quelle: Sabre (2021), ab Oktober 2020 vorläufige Daten.



Tabelle 2

**Passagierentwicklung an den deutschen Verkehrsflughäfen im Vorjahresvergleich**

Periode	Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr (in %)
2019 (Gesamtjahr)	+1,5
2020-1	-1,6
2020-2	-3,7
2020-3	-63,0
2020-4	-98,6
2020-5	-97,9
2020-6	-93,7
2020-7	-80,1
2020-8	-75,6
2020-9	-80,7
2020-10	-83,2
2020-11	-90,3
2020-12	-87,9
2020 insgesamt	-74,6

Quelle: ADV (2021).

schaltouristen (ch-aviation, 2020b), gefolgt von weitreichenden, teils behördlich angeordneten Beschränkungen des Verkehrs zwischen China und diversen anderen Staaten ab Ende Januar (ch-aviation, 2020c). Dennoch lag die weltweite Passagierzahl und Verkehrsleistung im Januar 2020 gemäß Daten der Datenbank Sabre Market Intelligence (MI) rund 7,9 % bzw. 7,3 % über den Niveaus des entsprechenden Vorjahresmonats (vgl. Abbildung 1) und damit sogar über dem durchschnittlichen Wachstum des Luftverkehrs von rund 5,3 % (Passagiermenge) bzw. 5,7 % (Passagierkilometer) in den zwölf Monaten zuvor. In den Monaten ab Februar 2020 folgten dann jedoch die bis heute andauernden Rückgänge sowohl der Passagiermenge als auch der Passagierkilometer um bis zu über 80 %. In absoluten Werten entspricht dies einem Rückgang der Zahl der monatlich abfliegenden Passagiere von durchschnittlich 399 Mio. im Zeitraum März bis Dezember 2019 auf nur noch durchschnittlich 116 Mio. im gleichen Zeitraum im Jahr 2020.

Regional fällt der Verkehrsrückgang im Luftverkehr teilweise unterschiedlich aus: dass der durchschnittliche Rückgang im Zeitraum März bis Dezember 2020 in Regionen wie Westeuropa (-79,2 %), der Golf-Region (-77 %), Australien (-79,8 %) oder Nordafrika (-79,7 %) fast 80 % betrug, während die Rückgänge beispielsweise in Fernost (-58,4 %), Osteuropa (-66,3 %) oder Südasien (-64 %) moderater ausfielen. Der Mai 2020 wies in fast allen Regionen den höchsten Rückgang aus. Ebenfalls drastisch war die Entwicklung des Luftverkehrs ab bzw. in Deutschland wie Daten des Flughafenverbandes ADV zeigen (vgl. Ta-

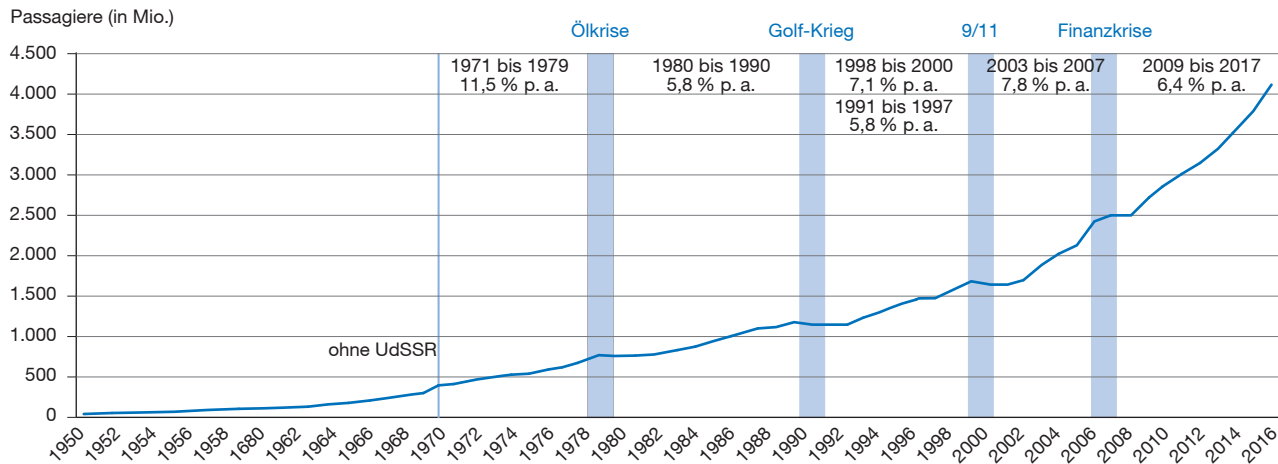
belle 2): Lag die Zahl der an den deutschen Verkehrsflughäfen (nach Abgrenzung des ADV) gezählten Passagiere im Gesamtjahr 2019 noch leicht (+1,5 %) über Vorjahresniveau, brach sie im zweiten Quartal 2020 um deutlich über 90 % ein. Während insbesondere am Drehkreuz Frankfurt (-96,6 % im Mai 2020) sowie eingeschränkt auch in München und an den größeren Sekundärflughäfen wie Berlin-Tegel, Düsseldorf oder Hamburg eine gewisse Grundversorgung an Flügen aufrecht erhalten werden konnte, ging die Passagierzahl etwa im Mai insbesondere an Regional- und Low Cost-Flughäfen wie Bremen, Dresden, Erfurt, Friedrichshafen, Leipzig/Halle, Münster/Osnabrück, Paderborn, Saarbrücken und Weeze um fast 100 % auf ein zwei- bis dreistelliges Niveau zurück. Eine leichte Erholung im Sommer ist spätestens aufgrund der sogenannten „zweiten Welle“ im Herbst zum Erliegen gekommen.

**Potenzielle Entwicklungspfade des Luftverkehrs und resultierende ökonomische Effekte**

Knapp ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie ist die Situation von Insolvenzen und erheblichen Streckenstilllegungen der Fluggesellschaften geprägt. Dies hat – zumindest in der kurzen bis mittleren Frist – gravierende ökonomische Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor und implizit auf die gesamte Volkswirtschaft. Wie wird sich der internationale Luftverkehr nach der COVID-19-Pandemie in den kommenden Monaten und Jahren weiterentwickeln? Um diese Frage zu beantworten, lohnt zunächst ein Blick in die Vergangenheit. Denn es hat seit den 1970er Jahren immer wieder gravierende Krisen mit Einfluss auf den globalen Luftverkehr gegeben. Hierzu gehören die Ölpreiskrisen, die Anschläge vom 11. September 2001 und die Finanzkrise 2009, um nur einige zu nennen. Wie der Luftverkehr sich daraufhin entwickelt hat, zeigt Abbildung 2. Es fällt auf, dass der Einfluss der Krisen überwiegend kurzfristig war, und dass der globale Luftverkehr in der mittleren und langen Frist regelmäßig zurück zu seinem ursprünglichen Wachstumspfad zurückgekehrt ist. Innerhalb weniger Monate bzw. Jahre wurde das Luftverkehrswachstum in der Vergangenheit wieder maßgeblich durch die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Länder bzw. Ländergruppen sowie der Einkommen (BIP pro Kopf) getrieben (Scheelhaase, Gelhausen und Maertens, 2020).

Wird der globale Luftverkehr auch nach der gravierenden COVID-19-Pandemie relativ zügig zum ursprünglichen Wachstumspfad zurückkehren? Zu diesem Thema liegen in der Literatur inzwischen einige Prognosen und Szenarien vor. Eine sehr belastbare Prognose wurde von der UN-Organisation ICAO (International Civil Aviation Organization) (2020) in Zusammenarbeit mit IATA Economics und dem IMF erarbeitet. Eine Aktualisierung findet zurzeit monatlich statt. Abbildung 3 zeigt die globalen ICAO-

Abbildung 2  
Entwicklung des weltweiten Luftverkehrs seit 1950



Quelle: Gelhausen, Berster und Wilken (2020).

Szenarien vom 27.1.2021. Weitere Szenarien zur Luftverkehrsentwicklung nach COVID-19 liegen z. B. von EUROCONTROL (2020) vor.

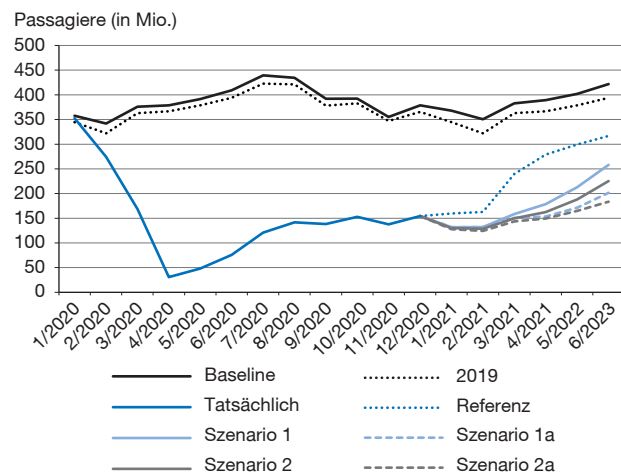
Abbildung 3 zeigt fünf verschiedene Szenarien der globalen Luftverkehrsentwicklung nach der COVID-19-Pandemie (ICAO, 2021), gemessen in Passagierzahlen. Während alle Szenarien grundsätzlich von einer steigenden Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen 2021 ausgehen, unterscheiden sie sich hinsichtlich des Verlaufs der jeweils angenommenen Nachfragesteigerung: Szenario 1 ist relativ optimistisch und geht von einer v-förmigen Nachfrageentwicklung aus. Hingegen sind die Annahmen für Szenario 2 etwas pessimistischer, in diesem Szenario wird von einer u-förmigen Entwicklung der Nachfrage ausgegangen. Beide Szenarien haben jeweils ein Sub-Szenario, die eine optimistische bzw. pessimistische Variante abbilden. Weiterhin zeigt Abbildung 3 die empirische Entwicklung der Passagierzahlen 2019 sowie eine – inzwischen überholte – Prognose der Luftverkehrsentwicklung für 2020 und 2021, unter der Annahme, dass die Pandemie nicht eingetreten wäre (Baseline).

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, wird damit gerechnet, dass die Passagierzahlen Mitte 2021 etwa 61 % (Szenario 1) bzw. 53 % (Szenario 2) der ursprünglich, d. h. vor COVID-19 für Mitte 2021 prognostizierten Werte erreichen. Ob und zu welchem Zeitpunkt der internationale Luftverkehr den ursprünglichen Wachstumspfad (Baseline) erreichen kann, hängt ganz wesentlich vom zukünftigen Wirtschaftswachstum in den luftverkehrsrelevanten Weltregionen, insbesondere der Einkommensentwicklung pro Kopf ab. Denn die Entwicklung des BIP sowie des BIP pro Kopf in den jeweiligen Ländern und Ländergruppen

sind die wesentlichen Determinanten für die zukünftige Luftverkehrsnachfrage. Politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene können und sollten diese Entwicklung positiv unterstützen.

Erreicht der Luftverkehr mittelfristig nicht wieder das Niveau von 2019, ist mit einem Rückgang der durch den Luftverkehr geschaffenen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung zu rechnen. Die Bereitstellung des Luftverkehrsangebots wirkt sich über drei unterschiedliche Effekte auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigung aus: 1. Direkte Effekte entstehen durch die ökonomische

Abbildung 3  
Szenarien 1 und 2: Entwicklung der globalen Passagierzahlen im Vergleich zur Baseline und zu 2019



Quelle: International Civil Aviation Organization (ICAO, 2021).

Aktivität der Fluggesellschaften, 2. indirekte Effekte durch die ökonomische Aktivität der Vorleister der Fluggesellschaften (unter anderem Flughäfen, Flugzeughersteller) und 3. induzierte Effekte durch die Verausgabung von Arbeitseinkommen der direkt und indirekt Beschäftigten für Konsumgüter und Dienstleistungen, was wiederum zu ökonomischer Aktivität bei den produzierenden bzw. bereitstellenden Unternehmen führt.

Im Rahmen einer anderen Untersuchung hat das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) die direkte, indirekte und induzierte Bruttowertschöpfung sowie Beschäftigung durch den Luftverkehr für Deutschland und die EU28 für 2014 geschätzt (Junior, 2020). Die Berechnung basieren auf der aktuellsten globalen Input-Output-Tabelle der World Input Output Database, die länderübergreifend die Verflechtung der einzelnen Wirtschaftszweige erfasst. Demzufolge stehen in Deutschland etwa 28,9 Mrd. Euro an Bruttowertschöpfung (1,1 % des Bruttoinlandsprodukts) und 421.000 Arbeitsplätze im Zusammenhang mit dem Luftverkehr. Bezogen auf die gesamte EU28 ergeben sich 156,9 Mrd. Euro an Bruttowertschöpfung (1,3 % des Bruttoinlandsprodukts) und 2,4 Mio. Arbeitsplätze.

Auf der Grundlage dieser DLR-Ergebnisse und der ICAO-Luftverkehrsprognose lassen sich die ökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für den Luftverkehr grob abschätzen. In der mittleren Frist kann von einem proportionalen Zusammenhang zwischen Verkehrsaufkommen und ökonomischen Effekten ausgegangen werden, da tiefgehende technologische Veränderungen unwahrscheinlich sind und bei konstanten Skalenerträgen die notwendigen Einsatzfaktoren (unter anderem Arbeit) proportional zur Ausbringungsmenge (Verkehrsleistung) steigen bzw. fallen. Die ICAO (2021) prognostiziert für Europa Mitte 2021 einen Rückgang der Passagierzahlen im Vergleich zu 2019 von -42 % (Szenario 1) bzw. -53 % (Szenario 2). Unter der Annahme, dass das Verkehrsaufkommen kurz- bis mittelfristig auf diesem Niveau verbleibt, ergibt sich für Deutschland ein potenzieller Rückgang von 15 Mrd. bis 19 Mrd. Euro an jährlicher Bruttowertschöpfung und 214.000 bis 270.000 Arbeitsplätzen. Für die EU27 und Großbritannien beträgt der mögliche Verlust 86 Mrd. bis 108 Mrd. Euro an jährlicher Bruttowertschöpfung und 1,3 Mio. bis 1,6 Mio. Arbeitsplätze.

#### **Ordnungspolitische COVID-19-Eingriffe verursachten negative ökonomische Effekte im Luftverkehr**

Die durch die COVID-19-Pandemie verursachten negativen ökonomischen Effekte sind im Luftverkehrssektor besonders stark. Während die Nachfrage nach Konsumgütern relativ schnell das Vorkrisenniveau erreichte, ist

die Nachfrage nach Dienstleistungen und im Besonderen im Luftverkehr noch immer (OECD, 2020a, Stand: Februar 2021) drastisch reduziert. Flughäfen erwarten weltweit für 2020 einen Umsatzverlust von ca. 104 Mrd. US-\$, bei einem Vorjahresumsatz von ca. 170 Mrd. US-\$ (ACI, 2020). Fluggesellschaften gehen weltweit für 2020 von ca. 400 Mrd. US-\$ Umsatzverlust aus, bei einem Vorjahresumsatz von ca. 880 Mrd. US-\$. Ein hoher Fixkostenanteil erschwert es Fluggesellschaften und Flughäfen zudem, flexibel auf den Nachfrageschock zu reagieren, weshalb mittelfristig hohe branchenweite Verluste erwartet werden (IATA, 2020a; IFC, 2020).

Diese Zahlen verdeutlichen, dass es ohne staatliche Unterstützung zu weitreichenden strukturellen Anpassungen im Luftverkehrssektor kommt. Der Ausgang ist dabei offen. Die meisten Regierungen sehen den Luftverkehr als einen strategischen Sektor an, der für das gesamtwirtschaftliche Wachstum entscheidend ist (Zhang und Graham, 2020). Politische Entscheidungen wurden hierdurch in der Vergangenheit beeinflusst, auch weil Staaten häufig relevante Anteilseigner bei Fluggesellschaften und Flughäfen sind. Dies hat die Schaffung von regionalen und nationalen Oligopolen im Luftverkehr begünstigt und eine Pfadabhängigkeit erschaffen. Einzelne Unternehmen haben eine systemische Relevanz erlangt, ohne die eine funktionierende Infrastruktur flächendeckend mittelfristig gefährdet ist. Bei den meisten Flughäfen der Welt sind öffentliche Träger die größten Anteilseigner. Theoretisch stehen somit ausreichend Mittel zur Verfügung, um die Verluste der COVID-19-Krise an den Flughäfen auszugleichen. Der Fokus fällt deshalb auf die Fluggesellschaften, bei denen Staaten seltener und in einem geringeren Umfang beteiligt sind. Die verfügbaren liquiden Mittel und damit ihre Widerstandsfähigkeit unterscheiden sich relativ stark zwischen den Fluggesellschaften, wodurch viele die Krise mit eigenen Mitteln nicht überstehen werden (IATA, 2020b). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass staatliche Corona-Hilfen etablierte Strukturen weiter verfestigen könnten, weil große Unternehmen in der Regel erfolgreicher im Rentseeking sind (Abate, Christidis und Purwanto, 2020).

Die durch die Pandemie verursachte ökonomische Krise unterscheidet sich in ihrer Verantwortung von vorherigen Krisen, da politische Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung ursächlich sind. Dies verändert die ordnungspolitischen Bewertungskriterien wirtschaftspolitischer Maßnahmen, sofern sie Schäden kompensieren, die durch das vorrangige Ziel des Infektionsschutzes entstanden sind. Viele Staaten haben deshalb gesamtwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen und z. B. den Umfang von Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld erweitert, Steuern und Abgaben gesenkt oder deren Zahlungsfristen verschoben. Grundsätzlich haben diese Maßnahmen einen wichtigen,

Tabelle 3

**Strukturierte Darstellung unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeiten**

Instrument	Einzelwirtschaftliche Sicht	Gesamtwirtschaftliche Sicht
Kein staatlicher Eingriff	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein Staatseinfluss</li> <li>- Gefahr der Insolvenz oder Überschuldung</li> <li>- Notwendigkeit der Beschaffung von Kapital am Kapitalmarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein staatlicher Kapitalbedarf</li> <li>- Keine Wettbewerbsverzerrung</li> <li>- Kein Einfluss auf Branchenentwicklung, Mobilitätsangebot und Arbeitsplätze</li> </ul>
Muddling Through	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nur kurzfristiger Staatseinfluss</li> <li>- Gefahr der Insolvenz oder Überschuldung</li> <li>- Notwendigkeit der Beschaffung von Kapital am Kapitalmarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moderater öffentlicher Kapitalbedarf</li> <li>- keine Wettbewerbsverzerrung</li> <li>- wenig Einfluss auf Branchenentwicklung und Mobilitätsangebot</li> <li>- kurzfristige Sicherung von Arbeitsplätzen durch Kurzarbeit</li> </ul>
Staatlich abgesicherter Kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringer Staatseinfluss</li> <li>- Fremdkapitalbeschaffung wird erleichtert, geringere Zinsen</li> <li>- Gefahr der Überschuldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kein staatlicher Kapitalbedarf</li> <li>- Übernahme des Kreditrisikos</li> <li>- Geringe Gefahr der Wettbewerbsverzerrung</li> </ul>
Staatlicher Kredit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringer Staatseinfluss</li> <li>- Fremdkapitalbeschaffung wird gesichert, geringere Zinsen</li> <li>- Gefahr der Überschuldung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staatlicher Kapitalbedarf</li> <li>- Übernahme des Kreditrisikos</li> <li>- Geringe Gefahr der Wettbewerbsverzerrung</li> </ul>
Nicht rückzahlbarer Zuschuss	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geringer Staatseinfluss</li> <li>- Eigenkapital wird erhöht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staatlicher Kapitalbedarf</li> <li>- Erhöhung der Staatsverschuldung</li> <li>- Hohe Gefahr der Wettbewerbsverzerrung</li> </ul>
Staatsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoher Staatseinfluss</li> <li>- Eigenkapital wird erhöht</li> <li>- Verwässerung der Anteile der Aktionäre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Staatlicher Kapitalbedarf</li> <li>- Hohe Gefahr der Wettbewerbsverzerrung</li> <li>- Einfluss auf Branchenentwicklung, Mobilitätsangebot und Arbeitsplätze über Aufsichtsrat</li> </ul>
Kombinationen	- Je nach genutzten Maßnahmen obige Vor- und Nachteile	- Je nach genutzten Maßnahmen obige Vor- und Nachteile

Quelle: eigene Zusammenstellung.

aber begrenzten Effekt, der nicht ausreichen dürfte, um die Folgen des COVID-19 bedingten Konjunkturerinbruchs im Luftverkehrssektor abzufedern (Devereux et al., 2020). Hinzu kommt, dass durch die gesamtwirtschaftlichen Maßnahmen vor allem die Nachfrageseite stimuliert wird, diese aber im Luftverkehrssektor auf Mobilitätsbeschränkungen trifft. Ordnungspolitisch betrachtet sind staatliche COVID-19-Hilfen im Luftverkehrssektor vor allem dann sinnvoll, wenn sie darauf ausgerichtet sind, die durch die Eindämmungsmaßnahmen verursachten zusätzlichen Wettbewerbsverzerrungen zu reduzieren, ohne neue zu schaffen. Aufgrund der besonderen Betroffenheit und den speziellen Eigenschaften des Luftverkehrs sind sektorspezifische Maßnahmen aus ordnungspolitischer Sicht effizient, da hierdurch die Zahl der Unternehmen aus weniger betroffenen Sektoren minimiert wird, welche die COVID-19-Hilfen als Trittbrett nutzen, um strukturelle Defizite auszugleichen.

In der internationalen Politik scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass der Luftverkehr eine besondere Stellung in der COVID-19-Krise einnimmt. Wenn Länder sektor- oder firmenspezifische Maßnahmen ergreifen, dann betreffen sie vor allem den Luftverkehr (OECD, 2020b). Laut IATA (2020b), dem größten Interessensverband der Airlines, haben Fluggesellschaften weltweit bis Anfang September 2020 mindestens 161 Mrd. US-\$ staatliche Unter-

stützung erhalten. Der Großteil bestand aus Zuschüssen oder Krediten. Vergleichbare Hilfszahlungen für Flughäfen sind nicht erfolgt.

Wenn nicht alle Fluggesellschaften gleichermaßen staatliche Hilfen erhalten, besteht die Gefahr, dass nicht die produktivsten Fluggesellschaften die Krise überstehen, sondern jene, die weniger durch Maßnahmen der Pandemieeindämmung betroffen sind oder ohnehin mehr staatliche Unterstützung erhalten. Durch Insolvenzen und Zusammenschlüsse könnte es durch weitere Oligopol- und Monopolbildungen zu Preissteigerungen kommen. Bereits jetzt werden 36 % aller Routen nur von zwei bis drei Fluggesellschaften durchgeführt (OECD, 2020b). An dieser Stelle offenbart sich das Dilemma, vor dem die Politik steht. Sowohl mit als auch ohne staatliche Rettungsaktionen besteht die Gefahr einer zunehmenden Unternehmenskonzentration, die den Wettbewerb hemmt.

Hinzu kommt, dass der akute Pandemieverlauf einen direkten Einfluss auf die potenziellen Maßnahmen hat. Dauert die Pandemie an, ist eine reduzierte Mobilität der Bevölkerung immer noch ein vorrangiges politisches Ziel, weshalb z. B. die Stimulierung der Nachfrageseite nicht sinnvoll ist (Devereux et al., 2020). Hierdurch ergibt sich die Frage, welche konkreten Maßnahmen überhaupt geeignet sind, um die Interessen aller Stakeholder zu berücksichtigen.

Eine strukturierte Abbildung typischer Maßnahmen im Luftverkehrssektor kann Tabelle 3 entnommen werden. Staatliche Kredite oder staatlich abgesicherte Kredite sind aktuell die am häufigsten genutzte Form der Staatshilfe im Luftverkehrssektor. Diese werden häufig, wie am Beispiel der Lufthansa oder Air France zu sehen ist, firmenspezifisch vergeben, wodurch die Gefahr der Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung gegenüber produktiveren nationalen Mitbewerbern besteht. Die Gefahr der Diskriminierung ließe sich verhindern, indem Kredite sektorweit gewährleistet, an transparente Bedingungen geknüpft und zu gleichen Konditionen vergeben werden. Der maximale Kreditrahmen kann durch Kennzahlen wie z.B. dem Umfang der Betriebsmittel berechnet werden. Um einer Wettbewerbsverzerrung entgegenzutreten, können Unternehmen – wie im Fall der Lufthansa – gezwungen werden, begehrte Flughafenslots an Mitbewerber abzugeben oder die Flotte zu verkleinern (Abate, Christidis und Purwanto, 2020). Der staatlich abgesicherte Kredit hat im Gegensatz zum staatlichen Kredit den Vorteil, dass der staatliche Kapitalbedarf erst bei einem Zahlungsausfall des Unternehmens entsteht und die Kosten der Kapitalbeschaffung für den Staat somit geringer sind. Andererseits entsprechen die Kreditkonditionen abgesicherter Kredite eher gängigen Marktbedingungen, wodurch die Zinslast für die Unternehmen steigt. Als Gegenleistung für günstige Konditionen können Staaten Kredite – wie im Fall der vereinbarten CO<sub>2</sub>-Reduzierung der Air France – effektiv nutzen, um politische Ziele durchzusetzen, indem der Zinssatz an das Erreichen von Zielvorgaben gekoppelt wird (Hepburn et al., 2020). In Deutschland werden Hilfskredite bisher nicht an politische Zielvorgaben geknüpft, auch wenn sie – wie etwa eine CO<sub>2</sub>-Reduzierung – dem grundsätzlichen politischen Willen entsprechen. Dennoch kann es politisch opportun sein, Einflussnahme auf strategische Unternehmensentscheidungen zu vermeiden. In der COVID-19-Krise besteht eine Gefahr auch darin, dass sich der Markt durch wandelnde Konsumentenpräferenzen besonders schnell verändert und der Staat durch Zielvorgaben notwendige strukturelle Veränderungen im Unternehmen bremst und hierdurch dem Unternehmen langfristig schadet (OECD, 2020b).

Sowohl beim staatlichen als auch beim staatlich abgesicherten Kredit erhöhen die vergünstigten Zinskonditionen und die großzügigen Kreditrahmen die Gefahr einer Überschuldung. Die Gefahr der Überschuldung ist bei nicht-rückzahlbaren Zuschüssen nicht gegeben, da sie das Eigenkapital von Unternehmen erhöhen. Zuschüsse werden in der Regel an keine Bedingungen gekoppelt, können jedoch zielgerichtet sein. In Italien oder Brasilien werden z.B. fällige Entschädigungszahlungen durch ausgefallene Flüge mithilfe öffentlicher Finanzmittel finanziert. In den USA werden durch den CARES Act die Gehalts-

zahlungen im Luftverkehrssektor vom Staat getragen. Auf diese Weise können zum einen politische Ziele wie die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder Verbraucherschutz gewährleistet werden, und zum anderen vergrößert das höhere Eigenkapital den Handlungsspielraum der Unternehmen, wodurch diese in die Lage versetzt werden, mithilfe eigener Lösungen auf die Krise zu reagieren. Nicht rückzahlbare Zuschüsse sollten möglichst sektorübergreifend zu einheitlichen Konditionen zugänglich sein, da sie ansonsten zu einer starken Wettbewerbsverzerrung führen können (OECD, 2020b). Ob ein solcher Zuschuss aus ordnungspolitischer Sicht zu rechtfertigen ist, muss sorgfältig geprüft werden, da er die Staatsverschuldung direkt erhöht. Durch mobilitätsbeschränkende Eindämmungsmaßnahmen gibt es jedoch eine politische Verantwortung, und je länger die COVID-19-Krise andauert, desto sinnvoller werden nicht rückzahlbare Zuschüsse, um eine Überschuldung im Luftverkehr zu vermeiden.

Für eine Abfederung der durch die Corona-Pandemie verursachten dramatischen negativen ökonomischen Effekte im Luftverkehr ist eine Kombination von Entlastungen und Finanzierungshilfen erforderlich. Um Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden, sollten Hilfsmaßnahmen sektorweit zu den gleichen Konditionen zugänglich sein und in Einklang mit anderen politischen Zielvorgaben gebracht werden. Hinzu kommt, dass mit einer andauernden Krise die Überschuldung ein immer größeres Problem wird, wodurch der Einsatz von zielgerichteten nicht rückzahlbaren Zuschüssen sinnvoll ist.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieser Aufsatz verdeutlicht, dass die COVID-19-Pandemie eine existenzbedrohende ökonomische Krise im Luftverkehrssektor ausgelöst hat. Durch weltweite Eindämmungsmaßnahmen des Infektionsschutzes ist es durch Angebotsbeschränkungen und Nachfrageeinbrüche zu einem außergewöhnlich starken Rückgang des Passagierluftverkehrs gekommen, der regional sehr heterogen ausgefallen ist. Vor allem Nord- und Südamerika sowie Westeuropa und Südostasien sind mit Rückgängen von bis zu 90 % besonders betroffen. Dies gilt auch für den deutschen Luftverkehr mit Rückgängen von bis zu 98 %.

Die ökonomische Tragweite der Krise ist im Luftverkehr noch nicht vollständig abzuschätzen. Erreicht der Luftverkehr in den kommenden Jahren nicht wieder das Niveau von 2019, ist mit einem Rückgang der durch den Luftverkehr geschaffenen Bruttowertschöpfung und Beschäftigung zu rechnen. Zu welchem Zeitpunkt der Luftverkehr den ursprünglichen Wachstumspfad erreichen kann, hängt wesentlich vom Infektionsgeschehen und dem zukünftigen Wirtschaftswachstum in den luftverkehrsre-



levanten Weltregionen ab. Vorherige Krisen des Luftverkehrs zeigen, dass diese überwiegend kurzfristige Effekte hatten und dass der globale Luftverkehr in der mittleren und langen Frist regelmäßig zurück zu seinem ursprünglichen Wachstumspfad zurückgekehrt ist. Politische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene können und sollten diese Entwicklung positiv unterstützen, um eine möglichst rasche Erholung zu ermöglichen.

Aufgrund der besonderen Betroffenheit des Luftverkehrssektors sind gesamtwirtschaftliche Maßnahmen wie die Erweiterung des Kurzarbeitergeldes oder Steuerensenkungen aber nicht ausreichend und sollten um sektorspezifische Maßnahmen erweitert werden. Dies ist in vielen Staaten erfolgt: Staatliche Kredite oder staatlich abgesicherte Kredite sind aktuell die am häufigsten genutzte Form der Staatshilfe im Luftverkehrssektor. Diese ermöglichen einen ausgewogenen Trade-off zwischen staatlicher Einflussnahme, Staatsverschuldung, Wettbewerbsverzerrung, sofern sie an transparente und universelle Konditionen gekoppelt sind. Je länger die Krise jedoch andauert, desto kritischer wird die Überschuldung von Unternehmen. Nicht rückzahlbare Zuschüsse bieten in diesem Fall eine einfache, aber kostspielige Lösung, da sie die Staatsverschuldung direkt erhöhen. Grundsätzlich muss natürlich auch die Dynamik des Infektionsgeschehens bei der Gestaltung von Hilfsmaßnahmen einbezogen werden.

## Literatur

- Abate, M., P. Christidis und A. J. Purwanto (2020), Government support to airlines in the aftermath of the Covid-19 pandemic, *JATM*, 89, 101931.
- ACI (2020), The impact of Covid-19 on the airport business, *store.aci.aero/wp-content/uploads/2020/08/COVID19-4th-Economic-Impact-Advisory-Bulletin.pdf* (28. Oktober 2020).
- ADV (2021), Monatsstatistik 12/2020, *adv.aero/wp-content/uploads/2015/11/12.2020-ADV-Monatsstatistik.pdf* (5. Februar 2021).
- ch-aviation (2020a), Wuhan, China in lockdown following Coronavirus outbreak, *ch-aviation.com/portal/news/85592-wuhan-china-in-lockdown-following-coronavirus-outbreak* (24. Januar 2020).
- ch-aviation (2020b), China suspends overseas tours due to Coronavirus, *ch-aviation.com/portal/news/85672-china-suspends-overseas-tours-due-to-coronavirus* (28. Januar 2020).
- ch-aviation (2020c), Airlines cancel China and other flights due to Coronavirus, *ch-aviation.com/portal/news/85764-airlines-cancel-china-and-other-flights-due-to-coronavirus* (29. Januar 2020).
- Devereux, M. P., I. Güçeri, M. Simmler und E. H. Tam (2020), Discretionary Fiscal Responses to the Covid-19 Pandemic, *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1), 225-241.
- EUROCONTROL (2020), Five-Year Forecast 2020-2024 – European Flight Movements and Service Units – Three Scenarios for Recovery from COVID-19, November, *eurocontrol.int/sites/default/files/2020-11/eurocontrol-five-year-forecast-europe-2020-2024.pdf* (5. Februar 2021).
- Gelhausen, M. C., P. Berster und D. Wilken (2020), *Airport capacity constraints and strategies for mitigation – A global perspective*, Academic Press.
- Hepburn, C., B. O'Callaghan, N. Stern, J. Stiglitz und D. Zenghelis (2020), Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?, *Oxford Review of Economic Policy*, 36(S1).
- IATA (2019), Economic Performance of the Airline Industry, 2019 End-year report, *iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-industry-economic-performance---december-2019---report/* (6. August 2020).
- IATA (2020a), Economic Performance of the Airline Industry, *iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-industry-economic-performance-june-2020-report/* (20. Oktober 2020).
- IATA (2020b) Covid-19 Outlook for airlines' cash burn, *iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/outlook-for-airlines-cash-burn/* (20. Oktober 2020).
- IFC (2020), The Impact of Covid-19 on Airports: An Analysis, *ifc.org/wps/wcm/connect/26d83b55-4f7d-47b1-bcf3-01eb996df35a/IFC-Covid19-Airport-FINAL\_web3.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n8lgpkG* (28. Oktober 2020).
- ICAO (International Civil Aviation Organization) (2021), Effects of Novel Coronavirus (Covid-19) on Civil Aviation: Economic Impact Analysis. 27. Januar, *icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO%20COVID%202021%2001%2027%20Economic%20Impact%20TH.pdf* (5. Februar 2021).
- Junior, A. et al. (2020), Clean Sky 2 Technology Evaluator – 2020 1st TE Assessment Report, unveröffentlichter Bericht.
- OECD (2020a), Economic Outlook, 2, OECD Publishing, *oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-2\_39a88ab1-en* (5. Februar 2021).
- OECD (2020b), COVID-19 and the aviation industry: Impact and policy responses, *oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-aviation-industry-impact-and-policy-responses-26d521c1/* (20. Oktober 2020).
- Sabre (2021), Market Intelligence, *sabre.com/products/market-intelligence/* (5. Februar 2021).
- Scheelhaase, J., M. Gelhausen und S. Maertens (2020), How would ambitious CO2 prices affect air transport?, Paper, 23rd EURO Working Group on Transportation Meeting, EWGT, 16-18 September.
- Zhang, F., und D. J. Graham (2020), Air transport and economic growth: a review of the impact mechanism and causal relationships, *Transport Reviews*, 1-23.

## Title: Economic Policy Implications of the COVID-19 Pandemic in Air Transport

**Abstract:** Global air transport passenger traffic has been particularly affected by measures to combat COVID-19. Since February 2020, both the number of global passengers and passenger flight kilometers has decreased worldwide – in Western Europe by about 80 % by the end of 2020. These developments have caused financial losses for both airlines and airports worldwide, critically threatening the existence of a large number of these companies. As the industry is of great economic importance, special government support measures could contribute to the economic recovery of the aviation industry. However, not only should certain companies be supported, but the support measures should be linked to defined and transparent criteria.

**JEL Classification:** L93, L98, G32

Thomas Wein

# Ist eine Impfpflicht gegen das Coronavirus nötig?

An die Zulassung der SARS-CoV-2-Impfstoffe knüpft sich die Hoffnung, die Pandemie schnellstmöglich überwinden zu können. Befragungen zeigen jedoch eine begrenzte Impfbereitschaft, die für eine Herdenimmunität eventuell nicht ausreicht. Im vorliegenden Beitrag wird spieltheoretisch untersucht, wie die einzelne Impfentscheidung im Hinblick auf das Impfverhalten der anderen ausfällt. Es zeigt sich, dass sich impfen zu lassen keine dominante Strategie ist. Die Wahrscheinlichkeit sich impfen zu lassen, nimmt jedoch mit den langfristigen Kosten der Pandemie zu. Demnach könnte die Impfbereitschaft erhöht werden, wenn die Politik stärker über die Folgekosten aufklären würde. Dann könnte eine Impfpflicht vermieden werden.

Das Coronavirus SARS-CoV-2 mit der damit verbundenen Gefahr der COVID-19-Erkrankung ist das beherrschende Thema. Mit der bevorstehenden bzw. bereits erfolgten Zulassung von SARS-CoV-2-Impfstoffen verbindet sich für sehr viele die Hoffnung, die Pandemie möglichst schnell zu überwinden. Solange noch keine wirksameren Medikamente als bisher zur Verfügung stehen, setzt das Ende der Pandemie voraus, dass diese Impfstoffe verwendet werden. Einerseits sollen Erkrankungen, insbesondere schlimme Verläufe einer COVID-19-Erkrankung, verhindert und andererseits die Verbreitung des Virus vermindert werden, um damit eine sogenannte Herdenimmunität zu erreichen. Impfungen selbst können jedoch auch zu temporären Gesundheitsbeeinträchtigungen<sup>1</sup> und/oder Langzeitschäden führen. Letzteres ist umso eher denkbar, je neuartiger der verwendete Impfstoff ist. Aus ökonomischer Sicht stellt die Verhinderung der Erkrankung ein Gut dar, welches nach einem individuellen Nutzen-Kosten-Kalkül nachgefragt wird, jedoch mit positiven technologischen externen Effekten verbunden ist bzw. ein öffentliches Gut darstellt. In beiden Fällen gäbe es zu geringe individuelle Anreize, um

die gesellschaftlich optimale Impfquote zu erreichen. Ohne wirtschaftspolitische Eingriffe wie z.B. die Subventionierung von Impfungen oder eine Impfpflicht würde die Corona-Pandemie möglicherweise weitgehend ungehindert wie bisher fortbestehen, die Infektionszahlen würden nicht substanziell sinken, schwere Verläufe und virusbedingte Todesfälle wären weiter zu verzeichnen. Die Notwendigkeit für Abstands- und Hygieneregeln oder für temporäre Lockdowns bliebe bestehen. Zumindest teilweise würden somit individuelle Freiheitsrechte weiterhin beschnitten werden, das Sozialprodukt würde vermindert und staatliche Unterstützungszahlen für Betroffene blieben erforderlich. Letzteres würde die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates in Frage stellen.

## Ist eine Impfpflicht denkbar?

Mehrere Politiker:innen verschiedener Parteien haben eine Impfpflicht gegen SARS-CoV-2 grundsätzlich ausgeschlossen. So setzt Bundesgesundheitsminister Spahn (2020) (CDU) statt Impfpflicht auf Freiwilligkeit, um die notwendige Herdenimmunität zu erreichen. Der bayerische Ministerpräsident Söder (2020) (CSU) lehnt die Pflicht ebenfalls ab, sie sei doch eher ein „Gebot“. Bundesjustizministerin Lambrecht (2020) (SPD) geht noch weiter und lehnt eine faktische Impfpflicht „durch die Hintertür“ ab, wenn Nicht-Geimpften im gesellschaftlichen Leben Nachteile angedroht würden. Ständige Impfkommission, Deutscher Ethikrat und Leopoldina (2020) lehnten in einer gemeinsamen Stellungnahme im November 2020 eine undifferenzierte, allgemeine Impfpflicht ab, nur bei schwerwiegenden Gründen und für eine präzise differenzierte Personengruppe sei sie vorstellbar. Beschäftigte im ständigen Kontakt mit Hochrisikogruppen könnten hierunter fallen, falls die Impfung das einzig verbleibende Mittel sei. Augsberg (2020), Mitglied des Ethikrats und Jurist, betont im Einklang mit dem Ethikrat noch einmal die Ablehnung

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

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

<sup>1</sup> Für den ersten Impfstoff gegen Corona wird von Erschöpfung, Fieber und Muskelschmerzen berichtet (Rößler, 2020).

**Prof. Dr. Thomas Wein** ist Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Leuphana Universität Lüneburg.

einer generellen Impfpflicht, verweist aber darauf, dass verfassungsrechtlich für bestimmte Berufsgruppen eine Pflicht denkbar wäre. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern gibt es eine Impfpflichtdebatte gegen das Coronavirus. Für andere Krankheiten gibt es durchaus und unter besonderen Umständen eine solche Impfpflicht (o. V., 2020).

### Meinungsumfragen zur Impfbereitschaft

Wenige wissenschaftliche Studien liegen bisher zur Frage vor, wie groß die Bereitschaft der Bevölkerung ist, sich gegen SARS-CoV-2 zu impfen. Eine Gruppe von europäischen Gesundheitsökonom:innen (Neumann-Böhme et al., 2020) haben in einer repräsentativen Online-Umfrage im April 2020 in sieben europäischen Ländern (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien (dort insbesondere die stark betroffene Region der Lombardei), Portugal, Niederlande und Vereinigtes Königreich) 7.664 Personen gefragt, ob sie sich gegen das Virus impfen lassen würden, wenn ein Impfstoff verfügbar wäre. Die Bereitschaft variiert zwischen 62 % in Frankreich und 80 % in Dänemark und dem Vereinigten Königreich, Deutschland liegt nahe bei dem niedrigen Wert von Frankreich. Vor allem Männer und ältere Bürger:innen tendieren eher zur Impfung. Für Israel wurden 1.941 anonyme Onlinefragebögen ausgewertet, die im März 2020 erhoben wurden (Dror et al., 2020). Daran nahmen Beschäftigte aus dem Gesundheitswesen sowie aus der allgemeinen Bevölkerung teil. Eine höhere Impfbereitschaft lag für medizinische Beschäftigte vor, die mit COVID-19-Patient:innen beruflich in Berührung gekommen waren, sowie für die allgemeine Bevölkerung. Dagegen war das medizinische Personal ohne Corona-Kontakt weniger zur Impfung bereit. Aus einer Zusatzbefragung im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), die im Juni und Juli 2020 durchgeführt wurde, folgt, dass sich 70 % der Befragten freiwillig impfen lassen würden, wiederum vor allem Ältere; 50 % der Antwortenden treten immerhin für eine Impfpflicht ein (Graeber et al., 2020). Der Verhaltensökonom und Unternehmensberater Gerhard Fehr ist äußerst skeptisch, dass ein ausreichender Grad an freiwilligen Impfungen zustande kommt. Die in Meinungsumfragen geäußerte potenzielle Bereitschaft zur Impfung sei keinesfalls mit der tatsächlichen Impfteilnahme gleichzusetzen – was auch bei anderen Fragen, die im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern stehen, der Fall sei (Pennekamp, 2020).

### Impfpflicht – eine Frage der Verhältnismäßigkeit

Nach § 20, VI, S. 1 Infektionsschutzgesetz kann der Bundesgesundheitsminister durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats anordnen, dass „bedrohte Teile der Bevölkerung an Schutzimpfungen oder anderen Maßnahmen der spezifischen Prophylaxe teilzunehmen

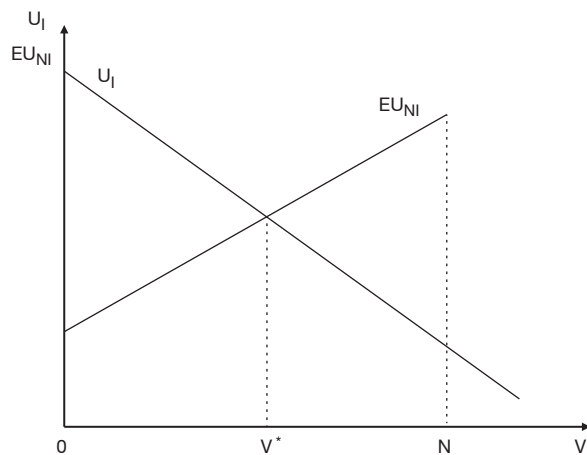
haben, wenn eine übertragbare Krankheit mit klinisch schweren Verlaufsformen auftritt und mit ihrer epidemischen Verbreitung zu rechnen ist“. Insofern wäre grundsätzlich eine Impfpflicht gegen SARS-CoV-2 denkbar, da prinzipiell die gesamte Bevölkerung durch das Virus bedroht ist, schwere Verlaufsformen offenkundig sind und sich das Virus ohne Schutzmaßnahmen epidemisch verbreitet. Freilich ist zu prüfen, ob eine Impfpflicht mit Art. 2, II GG<sup>2</sup> vereinbar ist, was insbesondere eine Frage der Verhältnismäßigkeit sein dürfte (Tonti, 2020). Zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer SARS-CoV-2-Impfung schlägt Savulescu (2020) einen weitverzweigten Algorithmus vor, der Prüffragen über die potenzielle Schwere einer COVID-19-Erkrankung, zur Effektivität und Sicherheit des jeweiligen Impfstoffs, zu den Vor- und Nachteilen der Impfpflicht sowie zu den Alternativen jenseits der Impfungen formuliert. In seiner sehr vorsichtigen Bewertung und vor dem Hintergrund seines zum Zeitpunkt der Veröffentlichung sehr unvollständigen Stand des Wissens über mögliche Impfkandidat:innen sieht er eher finanzielle Anreize zur Impfung als eine strikte Impfpflicht als verhältnismäßig an.

### Ökonomische Modelle zur Impfbereitschaft

In der ökonomischen Theorie ist die Impfpflicht geradezu ein Lehrbuchklassiker für einen wohlbegründbaren Eingriff in die individuelle Handlungsfreiheit, da die einzelnen Individuen nur den eigenen Nutzen der Impfung wahrnehmen und die Vorteile des Schutzes für andere vernachlässigen (positiver technologischer externer Effekt) bzw. der Schutz vor ansteckenden Krankheiten – aufgrund der fehlenden Rivalität im Konsum bzw. fehlenden Ausschließbarkeit von „Impfverweigernden“ von den Früchten einer Impfung – ein reines öffentliches Gut darstellt. Modelltheoretisch gibt es drei wegweisende Aufsätze, die deutliche Differenzen zwischen privaten und sozialen Anreizen für Impfungen herausarbeiten. Brito, Sheshinski und Intriligator (1991) zeigen in einem statischen Modell, bei dem Impfungen unterschiedliche Kosten der Impfung haben, dass eine freiwillige Entscheidung für oder gegen Impfung mit einer höheren Wohlfahrt verbunden ist, als alle zur Impfung zu zwingen; freilich erreicht eine Besteuerung der Impfverweigernden bzw. Subventionierung der Freiwilligen ein noch höheres Wohlfahrtsniveau. Francis (1997) dagegen arbeitet mit einem dynamischen Modell, in dem sich Individuen zu jeder Zeit entscheiden können, ob sie sich impfen lassen wollen oder nicht. Bei homogenen, unendlich lebenden Individuen, die sich bei einer Infektion von der Krankheit nicht wieder erholen, gibt es einen modell-endogenen Schwellenwert, bis zu

2 „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“

### Abbildung 1 Individuell rationale Impfentscheidung



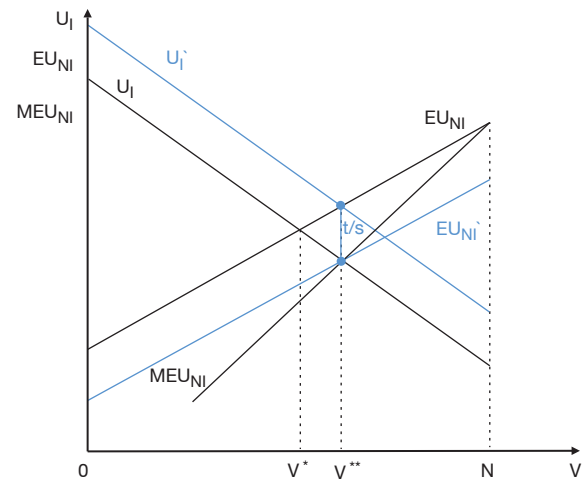
Quelle: Francis (1997, 387).

dem sich die Individuen der Impfung verweigern. Oberhalb des Schwellenwerts würden sich dann alle impfen lassen. In diesem sehr speziellen Modell entspricht die individuell rationale Impfneigung der gesellschaftlich optimalen, es bleibt kein Platz für eine Impfpflicht. Chen und Toxvaerd (2014) verallgemeinern die Ergebnisse von Francis, indem sich z. B. die Individuen von der Krankheit erholen können oder Impfstoffe unvollständig wirksam sein können.

## Die Ökonomik des Impfens

Zunächst wird anhand der grafischen Variante des statischen Impfmodells die „Ökonomik des Impfens“ verdeutlicht. Nach Francis (1997, 386-389) wird eine gegebene Bevölkerung  $N$  unterstellt, wobei sich die Bewohner:innen nur in ihren Kosten des Impfens unterscheiden. Je mehr Menschen sich impfen lassen, umso höher ist der erwartete Nutzen der Nicht-Geimpften. Im Falle von SARS-CoV-2 müssten die neuen Impfstoffe dafür sorgen, dass die Ansteckungsrisiken für Nicht-Geimpfte zurückgehen, was für die bisher bekannten Impfstoffe unklar ist. Für die grafische Darstellung wird vereinfachend unterstellt, dass die Menschen in absteigender Reihenfolge ihrer Impfkosten geimpft werden, d.h. Personen mit niedrigen Impfkosten werden früher geimpft als Menschen mit hohen Impfkosten. In Abbildung 1 wird auf der horizontalen Achse die Zahl der geimpften Personen  $V$  abgetragen. Je mehr Menschen geimpft werden, umso größer wird der erwartete Nutzen der Nicht-Geimpften ( $EU_{NI}$ ) aufgrund des abnehmenden Risikos der Ansteckung. Aufgrund der unterschiedlichen Impfkosten (und der absteigenden Impfreihefolge) fällt der sichere Nutzen der Geimpften ( $U_i$ ). Für beide Kurven wird vereinfachend ein linearer Verlauf unterstellt. Im Bereich zwischen 0 und  $V^*$  überwiegt der sichere Nutzen des Impfens den

Abbildung 2  
**Gesellschaftliche Kosten des Nicht-Impfens**



Quelle: In Anlehnung an Francis (1997, 389).

erwarteten Nutzen des Nicht-Impfens; folglich werden sich die Personen in diesem Bereich impfen lassen. Für die Individuen zwischen  $V^*$  und  $N$  sind die erwarteten Nutzen des Nicht-Impfens größer als die sicheren Nutzen des Impfens; diese Individuen werden zu „Impfgegner:innen“.

Nimmt die Bevölkerung hohe Kosten des Impfens wahr, verschiebt sich die Kurve  $U_i$  nach links unten. Im Extremfall liegt  $U_i$  für alle unterhalb  $EU_{Ni}$ , es wird sich niemand impfen lassen. Bei einem sehr hohen Ansteckungsrisiko für alle (homogenen) Individuen fällt der erwartete Nutzen bei Nicht-Impfung sehr gering aus. Die Kurve  $EU_{Ni}$  wird nach rechts unten verschoben. Im Extremfall lassen sich alle impfen ( $V^* = N$ ). Herdenimmunität, wonach der Virus keine ansteckbaren „Wirte“ mehr findet und deshalb „ausstirbt“, ist in diesem Modell mit identischen individuellen Ansteckungsrisiken nicht enthalten.

Gesamtgesellschaftlich sind diese Impfscheidungen der Individuen jedoch verzerrt, da die Impfgegner:innen nicht berücksichtigen, dass ihre Entscheidung gegen das Impfen Rückwirkungen auf das Verhalten der anderen Individuen hat: Wenn sie sich nicht impfen, lohnt es sich *ceteris paribus* für die anderen mehr, sich zu impfen, da das Ansteckungsrisiko größer wird. Nur wenn sich alle impfen ( $V = N$ ), entfällt dieser Effekt. Grafisch gibt es somit eine geringere soziale Grenznutzenfunktion des Nicht-Impfens ( $MEU_{NI}$ ) als die individuelle  $EU_{NI}$ . In Abbildung 2 wird deutlich, dass das gesellschaftlich optimale Ausmaß der Impfung höher liegt, nämlich bei  $V^{**}$ . Wirtschaftspolitisch kann man natürlich über eine Impfpflicht bis zu  $V^{**}$  korrigierend eingreifen, oder analog zur Pigou-Lösung (Schmidt, 2019) das Nicht-Impfen mit der Steuer  $t$  bestrafen ( $EU_{NI}$ ) oder das Impfen mit einer Subvention  $s$  belohnen ( $U_{NI}$ ).



## Gesellschaftliche Kosten des Nicht-Impfens

Gerade im Falle der Pandemie durch SARS-CoV-2 sind neben den individuellen Kosten des Nicht-Impfens noch weitere, gesellschaftliche Kosten zu berücksichtigen. Diese schwer zu messenden Kosten sind im Wesentlichen:

- Einhaltung der AHA-L-Regeln: Abstand halten, Hygienemaßnahmen beachten, Alltagsmasken tragen und auf regelmäßiges Lüften geschlossener Räume achten. Die AHA-L-Regeln erzeugen Disnutzen in vielfältigen Formen: geringeres Gefühl der Nähe, Zeitkosten, erschwerte Kommunikation, Gefühl der Beeinträchtigung in der persönlichen Lebensführung, Kälte und Heizkosten. Diese Kosten sind sicherlich individuell verschieden und werden im Zeitablauf möglicherweise verstärkt wahrgenommen. Sie treten mit Sicherheit auf, sind individuell meist relativ niedrig, aber aufsummiert über die gesamte Bevölkerung durchaus bedeutsam.
- Solange sich SARS-CoV-2 weiterverbreitet, kommt es zu schweren Verläufen an COVID-19-Erkrankungen, die auch zu Sterbefällen führen. Manche Erkrankte leiden an Langfristbeschwerden (Long-COVID), deren Tiefe und Dauerhaftigkeit bisher nicht abgeschätzt werden kann. Eine Monetarisierung der fortbestehenden Krankheits- und Sterbefallrisiken ist schwierig, nichtsdestotrotz sind sie gesellschaftlich existent. Statistisch ist die Schwere der Erkrankung sicherlich alterskorreliert oder steht im Zusammenhang mit Vorerkrankungen/Vorbelastungen. Aus der Sicht des Einzelnen treten die Erkrankungen und damit die Kosten trotz allem unter Unsicherheit auf, da man nicht weiß, ob man sich infizieren und wie schwer man erkranken wird.
- Mit zunehmendem Infektionsgeschehen erreicht das Gesundheitssystem seine Grenzen, apparative Voraussetzungen der Intensivbehandlung wie Betten und Beatmungsgeräte fehlen und personale Kapazitäten erschöpfen sich bzw. sind nur begrenzt erweiterbar. Gesamtwirtschaftlich sind diese Zusatzkosten der Überforderung im Gesundheitswesen nicht zu vernachlässigen.
- Droht das Infektionsgeschehen außer Kontrolle zu geraten, sind (Teil-)Lockdowns unvermeidlich: Einzelhandelsgeschäfte werden geschlossen. Kulturveranstaltungen müssen abgesagt werden. Cafés und Restaurants dürfen keine Speisen und Getränke am Tisch verkaufen etc. Insbesondere Dienstleistungen des Freizeitkonsums werden am schnellsten geschlossen, da sie eher als verzichtbar gelten. Auf der Angebotsseite entstehen Einkommensverluste, die zumindest teilweise der (deutsche) Staat zu kompensieren versucht. Auf der Nachfrageseite entgeht

Nutzen aus dem Freizeitkonsum, allerdings entfallen meist auch die entsprechenden Ausgaben. Güter des stationären Einzelhandels werden vielfach online beschafft; lokale Anbieter:innen verlieren, und manche werden mittelfristig zur Geschäftsaufgabe gezwungen. Wirtschaftlich noch kostspieliger wird es, wenn die Industrieproduktion stockt, sei es wegen zusammenbrechender Lieferketten oder coronabedingter Nachfrageschwäche. Beschäftigte werden temporär oder dauerhaft nicht mehr gebraucht, Kurzarbeitergeld muss bezahlt werden, oder es kommt zu Entlassungen mit Bezug von Arbeitslosengeld. Gesamtwirtschaftlich erleiden folglich die Haushalte und Unternehmen entweder Einkommens- und Nutzenverluste oder der Staat kompensiert sie, was durch erhöhte Kreditaufnahme finanziert wird. Erhöhte Kredite führen zu (gegenwärtig geringen) Zinszahlungen und zu späteren Rückzahlungsverpflichtungen, die aus dem Steueraufkommen der Zukunft zu begleichen sind. Bei einer wachsenden Wirtschaft mag die Rückführung der Schulden ohne Steuererhöhung finanzierbar sein, die Steuerzahlungen müssen trotzdem vom privaten Sektor erbracht werden. Die Lockdown-Kosten könnten überproportional ansteigen, wenn immer wieder Lockdowns fällig werden oder sie immer länger andauern müssen: Die wirtschaftliche Stabilität der Unternehmen gerät zunehmend unter Druck und die privaten Haushalte nehmen verstärkt die Einschränkungen des Lockdowns wahr.

Die genannten Kosten des Nicht-Impfens entstehen solange, wie das Infektionsgeschehen hoch bleibt. Erst bei „natürlicher“ Herdenimmunität würden all diese Kosten entfallen. Gegenüberzustellen sind natürlich immer noch die Kosten des Impfens, seien es die unsicheren kurzfristigen Impfbeschwerden oder die langfristig denkbaren, schwer abschätzbaren Impfschäden.

## Spieltheoretische Analyse

Im Folgenden werden anhand eines einfachen spieltheoretischen Modellrahmens in der Tradition der Debatte zur Bereitstellung öffentlicher Güter (Buchanan, 1968) Szenarien durchgespielt, um die zu erwartende Impfbereitschaft gegen das Coronavirus abzuschätzen. Betrachtet wird dabei die Entscheidungssituation eines Impflings, der sich impfen lässt oder sich einem Impfangebot verweigert. In einer einmaligen Entscheidungssituation bildet er Erwartungen, ob alle anderen potenziellen Impflinge, die zur gleichen Zeit eine Entscheidung treffen, sich impfen lassen werden oder nicht. Als risikoneutraler Impfling trifft er die Entscheidung, die seinen Erwartungswert maximiert. Für alle denkbaren Szenarien werden zwar willkürliche Zahlenwerte angenommen, die aber einigermaßen plausibel sein sollten.



Tabelle 1

**Allgemeine Impfanreize**

Lassen sich alle anderen impfen?			
		Ja	Nein
Lasse ich mich impfen?	Ja	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+10</b> - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: <b>+3</b> Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: <b>+12</b>	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+10</b> Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: <b>+9</b>
	Nein	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+10</b> - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: <b>+3</b> Netto: <b>+13</b>	Netto: <b>0</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

**Eine erste, sehr vereinfachende Einschätzung**

In Tabelle 1 werden Nutzen- bzw. Kostenveränderungen abgetragen, ausgehend von der gegenwärtigen Situation. Entscheidet sich der Impfling für eine Impfung und alle anderen lassen sich impfen (vgl. Tabelle 1, links oben), soll er nicht mehr an COVID-19 erkranken können, die Pandemie wäre besiegt. Hier wird ein erwarteter Nutzen von +10 Geldeinheiten (GE) unterstellt, der sich aus den Vorteilen ergibt, sich nicht mehr infizieren zu können, nicht mehr schwer (auch mit Langzeitfolgen) zu erkranken oder gar zu versterben. Wenn sich alle impfen lassen, droht mit Sicherheit keine Überforderung des Gesundheitswesens mehr, AHA-L-Regeln und Lockdowns entfallen. Denkbar wäre daraus ein sicherer individueller Nutzen von +3 GE. Aus der individuellen Impfung folgen mögliche Impfbeschwerden und völlig unbekannte Langzeitrissen, der erwartete Schaden wird auf -1 GE geschätzt. Netto ergibt sich somit im Feld links oben ein erwarteter Nutzen von +12 GE. Impft sich der Einzelne nicht und alle anderen lassen sich impfen (links unten), wird der Einzelne ebenfalls nicht mehr erkranken, das Gesundheitswesen wird nicht mehr überfordert, AHA-L-Regeln und Lockdowns entfallen. Wer sich nicht impfen lässt, muss nicht mit Impfbeschwerden oder Impfschäden rechnen, erwartete Schäden in Höhe von -1 GE entfallen. Netto erbringt links unten somit einen sicheren Nutzen von +13 GE. Lasse ich mich selbst impfen, aber alle anderen verzichten auf die Impfmöglichkeit (rechts oben), kann ich nicht mehr erkranken (+10 GE), aber die coronabedingten Einschränkungen und Überforderungen bleiben. Die erwarteten Impfschäden schlagen jedoch ebenfalls negativ zu Buche (-1 GE). Netto folgt daraus ein erwarteter Nutzen von +9 GE. Rechts unten schreibt den Status quo fort, niemand wird geimpft, Einschränkungen und Überforderungen bleiben, der Nettonutzen sei gleich Null. Erst wenn auf natürliche Weise Herdenimmunität eintritt, würde eine

Tabelle 2

**Impfanreize der Jüngeren**

Lassen sich alle anderen impfen?			
		Ja	Nein
Lasse ich mich impfen?	Ja	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+0,5</b> - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: <b>+3</b> Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: <b>+2,5</b>	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+0,5</b> Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: <b>-0,5</b>
	Nein	Nutzen: - keine Erkrankung: <b>+0,5</b> - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: <b>+3</b> Netto: <b>+3,5</b>	Netto: <b>0</b>

Quelle: Eigene Darstellung.

neue, bessere Situation eintreten. Entsprechend der Tabelle 1 ist es für den Einzelnen rational, sich nicht impfen zu lassen, wenn alle anderen sich impfen lassen (+13 GE > +12 GE), und sich impfen zu lassen, wenn alle anderen sich nicht impfen lassen (+9 GE > 0 GE). Es gibt also keine eindeutige Antwort (keine dominante Strategie). Lässt man jedoch Erwartungen über die Wahrscheinlichkeiten zum Verhalten der anderen zu, kann man eine kritische Wahrscheinlichkeit  $p$  für die unbedingte individuelle Impfbereitschaft berechnen: Der Erwartungswert für Impfen ( $12p + (1-p) 9$ ) muss größer sein als der Wert für Nicht-Impfen ( $13p + (1-p) 0$ ), was bei einer Impfwahrscheinlichkeit unter 90 % der anderen erfüllt ist. Laut Tabelle 1 ist somit das Freifahrerverhalten bei Impfung denkbar.

**Anreize bei Jung und Alt?**

Die Darstellung wird realitätsnäher, wenn man zwischen Älteren und Jüngeren unterscheidet (vgl. Tabellen 2 und 3). In Tabelle 2 wird die Auszahlungsmatrix eines Jüngeren dargestellt. Aufgrund seines relativ geringen Alters weist er ein sehr geringes Erkrankungsrisiko auf. Der erwartete Nutzen einer Impfung beträgt daher nur +0,5 GE. Hier ergeben sich in drei der vier Fälle veränderte Nettowerte. Allerdings weist dieser junge Mensch immer geringere Nutzenwerte für die individuelle Nicht-Impfung auf im Vergleich zur Impfung. Folglich wird er sich nicht impfen lassen, unabhängig vom Verhalten der anderen (dominante Strategie).

Ältere Menschen haben ein deutlich höheres Erkrankungsrisiko und gewinnen damit mehr, wenn sie sich impfen lassen (+19 GE) (vgl. Tabelle 3). Gemäß der veränderten Nettowerte ist ihr Verhalten weiterhin jedoch davon abhängig, wie sich alle anderen verhalten: Lassen sich alle anderen impfen, hat die Nicht-Impfung immer noch einen relativen Vorteil, da sie dann die individuellen Kosten des

Tabelle 3  
Impfanreize der Älteren

Lassen sich alle anderen impfen?		
	Ja	Nein
Lasse ich mich impfen?	Nutzen: - keine Erkrankung: +19 - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: +3 Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: +21	Nutzen: - keine Erkrankung: +19 Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: +18
	Nutzen: - keine Erkrankung: +19 - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: +3 Netto: +22	Netto: 0

Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht-Impfens nicht tragen müssen (+22 > +21); erwarten sie, dass sich alle anderen nicht impfen lassen, überwiegen die individuellen Impfvorteile (+18 > 0). Die kritische Wahrscheinlichkeit für die Impfbereitschaft der anderen steigt in diesem Falle an: Nur wenn sich alle anderen mit einer Wahrscheinlichkeit von weniger als 95 % impfen lassen, lasse ich mich auch impfen.

#### Überforderung bei anhaltender Pandemie

Die bisher angenommenen Auszahlungen sind möglicherweise zu optimistisch, da sie die langfristigen Folgen des Status quo unterschätzen. Bei länger anhaltender Pandemie mit weiteren Lockdowns wird das Sozialprodukt deutlich reduziert, bisher funktionierende Geschäftsmodelle sind nicht mehr rentabel, Arbeitslosigkeit nimmt stark zu, der Staat kann die finanziellen Folgen der Pandemie zunehmend nicht mehr ausgleichen, und nicht zuletzt empfindet die Bevölkerung die individuellen Freiheitsbeschränkungen als große Last. In Tabelle 4 kommen in der rechten Spalte Überforderungskosten von Gesellschaft und Staat in Höhe von +4 GE dazu. Der Nettonutzen des Einzelnen, der sich impfen lässt, sinkt auf +5 GE, dessen der sich der Impfung verweigert, geht auf -4 GE zurück. Weiterhin gilt zwar, dass der Einzelne sich nicht impfen lässt, wenn er erwartet, dass alle anderen sich impfen lassen (+13 GE > +12 GE) und der Einzelne sich impfen lässt, wenn alle anderen sich nicht impfen lassen (+5 GE > -4 GE). Da jedoch die Überforderungskosten auch die Jüngeren treffen, dürfte auch deren Impfbereitschaft ansteigen.

#### Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Vonseiten der Politik und Teilen der Wissenschaft wird eine allgemeine Impfpflicht abgelehnt. Rechtlich ist eine

Tabelle 4  
Überforderung der Gesellschaft

Lassen sich alle anderen impfen?		
	Ja	Nein
Lasse ich mich impfen?	Nutzen: - keine Erkrankung +10 - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: +3 Kosten: - Impfschaden: -1 Netto: +12	Nutzen: - keine Erkrankung +10 Kosten: - Impfschaden: -1 - Überforderung von Gesellschaft und Staat: -4 Netto: +5
	Nutzen: - keine Erkrankung: +10 - Lockdown/AHA/Überforderung im Gesundheitswesen entfallen: +3 Netto: +13	Kosten: - Überforderung von Wirtschaft und Staat: -4 Netto: -4

Quelle: Eigene Darstellung.

Impfpflicht gegen das SARS-CoV-2-Virus gemäß § 20 VI des Infektionsschutzgesetzes durchaus denkbar, allerdings müsste dieser Eingriff in die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II GG) verhältnismäßig sein. Je gravierender die Folgen von COVID-19 für Erkrankte wären und je mehr Nachteile Wirtschaft und Gesellschaft durch eine dauerhafte Pandemiebekämpfung ohne Impfung hinnehmen müssten, umso eher wäre eine Pflicht verhältnismäßig. Auch muss in die Verhältnismäßigkeitsprüfung eingehen, welche Impfbeschwerden und -schäden drohen bzw. welche Alternativen zur Virusbekämpfung zur Verfügung stehen. Befragungsergebnisse zeigen eine begrenzte Impfbereitschaft, wohl eher bei Älteren. Skepsis ist aber angebracht, ob diese Bereitschaft auch noch gilt, wenn die Impfung bevorsteht.

Die ökonomischen Modelle des Impfens zeigen, dass Impfen mit positiven externen Effekten verbunden sein kann und deswegen gesellschaftlich gesehen zu wenige Impfungen stattfinden. Je höher die individuellen Kosten des Impfens, umso eher würde zu wenig geimpft. Gerade bei der COVID-19-Pandemie stehen aber weitere vielfältige, schwerwiegende gesellschaftliche Kosten im Raum, wenn die Pandemie ohne hinreichende Impfneigung nicht endet. Die einfachen, sicherlich begrenzten spieltheoretischen Modelle mit beispielhaften Auszahlungen zeigen, dass Sich-Impfenlassen keine dominante rationale Strategie ist, weder in der Gesamtbevölkerung, noch bei Alten und Jungen, noch bei Berücksichtigung der langfristigen Kosten der Pandemie. Für Junge ist es nie rational, sich impfen zu lassen, zumindest wenn man Risikoneutralität unterstellt. Bezieht man die Überforderungskosten einer lang anhaltenden Pandemie ein, dürfte die Impfbereitschaft allgemein steigen. Die Impfpflicht ist eine rigorose Methode, um positive Externalitäten zu internalisieren.

Aus der Umweltökonomik weiß man (Menges, 2019), dass diese Form der Auflagenlösung insbesondere dann sinnvoll ist, wenn alle Emittenten kostenmäßig gleich sind. Für das Coronavirus könnte dies durchaus gegeben sein, was sich möglicherweise auch durch eine differenzierte juristische Verhältnismäßigkeitsprüfung ergeben würde. Denkbar sind natürlich auch (finanzielle) Anreize für das Impfen und (finanzielle) Sanktionen bei Nicht-Geimpften. Vermutlich dauert es in Deutschland zu lang, bis die politische und juristische Diskussion pro Impfpflicht oder für (finanzielle) Anreize zum Ende kommt. Die Politik könnte aber bereits jetzt der Bevölkerung die finanziellen Folgen der vermutlich notwendigen Rettungsaktionen deutlich machen, z.B. notwendige Kürzungen oder Steuererhöhungen skizzieren. Dies könnte sogar auf der individuellen Ebene die Bereitschaft erhöhen, die Risiken der Impfung hinzunehmen. Insofern wäre eine solche Klarheit eine Maßnahme, um der bereits seit langem bekannten Fiskalillusion entgegenzuwirken (Oates, 1985). All die genannten Punkte setzen jedoch voraus, dass die Impfung gegen das SARS-CoV-2-Virus (vollständigen) Infektionsschutz für andere vermittelt.

## Literatur

- Augsberg, S. (2020), Staatsrechtler hält Impfpflicht „in Teilbereichen“ für möglich, *Ärztezeitung*, <https://www.aerztezeitung.de/Politik/Staatsrechtler-haelt-Impfpflicht-in-Teilbereichen-fuer-moeglich-415323.html/> (16. Dezember 2020).
- Brito, D. L., E. Sheshinski und M. D. Intriligator (1991), Externalities and compulsory vaccinations, *Journal of Public Economics*, 45(1), 69-90.
- Chen, F. und F. Toxvaerd (2014), The economics of vaccination, *Journal of Theoretical Biology*, 363, 105-117.
- Buchanan, J. (1968), *The demand and supply of public goods*, 5, Rand McNally.
- Dror, A. A., N. Eisenbach, S. Taiber, N. G. Morozov, M. Mizrahi, A. Zigran, S. Srouji und E. Sela (2020), Vaccine hesitancy: the next challenge in the fight against COVID-19, *European Journal of Epidemiology*, 35(8), 775-779.
- Francis, P. J. (1997), Dynamic epidemiology and the market for vaccinations, *Journal of Public Economics*, 63(3), 383-406.
- Graeber, D., C. Schmidt-Petri und C. Schröder (2020), Covid-19: Mehrheit der Deutschen würde sich freiwillig impfen lassen, die Hälfte ist für eine Impfpflicht, *DIW aktuell*, 54.
- Lambrecht, C. (2020), Lambrecht warnt vor Impfpflicht durch Hintertür, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, aktualisiert 3. Dezember, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-lambrecht-warnt-vor-impfpflicht-durch-hintertuer-17082871.html> (16. Dezember 2020).
- Menges, R. (2019), *Umweltökonomik, Kompendium der Wirtschaftstheorie und -politik I*, Springer Gabler, 561-706.
- Neumann-Böhme, S., N. Elsem Varghese, I. Sabat, P. P. Barros, W. Brouwer, J. van Exel, J. Schreyögg und T. Stargardt (2020), Once we have it, will we use it? A European survey on willingness to be vaccinated against COVID-19, *The European Journal of Health Economics*, 21(7), 977-982.
- Oates, W. E. (1985), On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey, Department of Economics, University of Maryland.
- O. V. (2020), Internationale Debatte um Corona-Impfpflicht, *Ärztezeitung*, 29. November, <https://www.aerztezeitung.de/Nachrichten/Internationale-Debatte-um-Corona-Impfpflicht-415125.html> (16. Dezember 2020).
- Pennekamp, J. (2020), Schutz gegen Corona-Virus: „Der Impfstoff wird uns nicht in eine neue Zeit katapultieren“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, aktualisiert am 20. November, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-pandemie-impfpflicht-gefordert-von-verhaltensoekonom-17060805.html> (16. Dezember 2020).
- Rößler, A. (2020), mRNA-Impfstoffe gegen Covid-19: Impfreaktionen können sehr heftig sein, *Pharmazeutische Zeitung*, 9. Dezember, <https://www.pharmazeutische-zeitung.de/impfreaktionen-koennen-sehr-heftig-sein-122410/seite/2/> (17. Dezember 2020).
- Savulescu, J. (2020), Good reasons to vaccinate: mandatory or payment for risk?, *Journal of Medical Ethics*, 47(2), 78-85.
- Schmidt, A. (2019), *Theorie der Wirtschaftspolitik, Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik III*, Springer Gabler, 75-76.
- Söder, M. (2020), Land nicht ewig in den Halbschlaf versetzen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. Dezember, 2.
- Spahn, J. (2020) Herdenimmunität durch freiwillige Corona-Impfung erreichbar, <https://www.kma-online.de/aktuelles/politik/detail/herdenimmunitaet-durch-freiwillige-corona-impfung-erreichbar-a-43967>, (16. Dezember 2020).
- Ständige Impfkommission, Ethikrat, Leopoldina (2020), Empfehlungen für einen gerechten und geregelten Zugang zu einem COVID-19-Impfstoff, Gemeinsame Pressemitteilung von STIKO, DER und Leopoldina, <https://www.ethikrat.org/mitteilungen/2020/empfehlungen-fuer-einen-gerechten-und-geregelten-zugang-zu-einem-covid-19-impfstoff/> (16. Dezember 2020).
- Tonti, L. (2020), COVID-19: Walking the Tightrope of Vaccination Obligations: State compelled vaccinations in the U.S. and Germany, *VerfBlog*, 5/26, <https://verfassungsblog.de/covid-19-walking-the-tightrope-of-vaccination-obligations/> (18. Dezember 2020).

**Title:** *Is Mandatory Vaccination Against the Coronavirus Necessary?*

**Abstract:** *The end of the pandemic requires that SARS-CoV-2 vaccines be used. However, vaccination itself can lead to temporary adverse health effects and/or long-term damage. Vaccination initially represents a private good demanded by an individual cost-benefit calculus; however, it also creates positive externalities and thus too few individual incentives to vaccinate. Getting vaccinated is not a dominant rational strategy, neither in the overall population, nor among the old and the young, nor when the long-term costs of the pandemic are taken into account. It is all the more important to "price in" the long-term consequences of a lasting pandemic.*

**JEL Classification:** H12, D62, I18

Andreas Polk

## Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?

**In Deutschland soll ein Lobbyregister eingeführt werden. Fraglich ist, ob das vorgesehene Gesetz ausgewogene Regelungen vorsieht, um für hinreichende Transparenz in der Einflussnahme zu sorgen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Einflussnahme vollständig und aktuell abzubilden.**

Die Forderung nach einem aussagekräftigen Lobbyregister wird seit langem in Wissenschaft und Politik erhoben.<sup>1</sup> Die große Koalition hat sich im Sommer 2020 auf die Einführung eines solchen Registers geeinigt. Erklärtes Ziel ist es, lobbyistische Einflussnahme in Bundestag und Bundesregierung transparent zu machen.<sup>2</sup> Ein Mangel an Transparenz gilt neben der inhärenten Asymmetrie im Lobbyismus, also der Tatsache, dass einige Gruppen in der Interessenvertretung systematisch gegenüber anderen bevorteilt sind, als eines der zentralen Problemfelder in der Interessenvertretung. Anläufe in den vergangenen Legislaturperioden, die fast regelmäßig auf der Tagesordnung des Bundestags landeten, waren aufgrund der Mehrheitsverhältnisse zum Scheitern verurteilt. Daran half auch zuletzt nicht die breiter angelegte und in der Koalitionsbildung durchaus ungewöhnliche Initiative aus Vertreter:innen der Wirtschaft und NGOs (Verband der Chemischen Industrie, Greenpeace, der Verband der Familienunternehmer, Transparency International, Verbraucherzentrale Bundesverband und der NABU), die im Sommer 2019 die Einführung eines Transparenzregisters forderte, oder die Initiative der NGO Lobbycontrol und abgeordnetenwatch.de, die 2017 einen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz vorlegten (VCI, 2019; Lobbycontrol, 2017).<sup>3</sup>

Erst mit den jüngeren Geschehnissen um die von vielen als illegitim empfundenen Lobbying-Aktivitäten des Bundes-

tagsabgeordneten Philipp Amthor verkündete die Große Koalition die Einführung eines Lobbyregisters. Im Herbst 2020 fand die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag statt, der zurzeit noch in den Ausschüssen verhandelt wird (Bundestag, 2020a). Da die Legislaturperiode noch ausreichend Zeit bietet und sich die Parteien der großen Koalition offenbar grundlegend einig sind, wird die Einführung eines Lobbyregisters in Deutschland nun endlich wahrscheinlich.

Dies ist durchaus schon als Erfolg zu sehen, denn die Parteien zeigten in der Vergangenheit ein eher gemischtes Interesse an der Einführung eines Gesetzes für mehr Transparenz im Lobbyismus. Auch wenn die Linien nicht eindeutig abgesteckt sind, so zeigten sich die Parteien aus dem linken Parteienspektrum insgesamt offener für diese Forderung. Die Grünen brachten mehrere Anträge für die Einführung eines Transparenzregisters in den vergangenen Legislaturperioden ein, formulierten selbst aber keinen Gesetzentwurf. Aktiver wurde die Partei Die Linke, die 2018 einen eigenen Gesetzentwurf einbrachte, der im Wesentlichen dem Vorschlag von Lobbycontrol (2017) entsprach. Parteien aus dem konservativen Lager haben sich mit eigenen Initiativen und Vorschlägen zurückgehalten. Zwar forderte die FDP jüngst mehr Transparenz im Lobbyismus; einen Gesetzentwurf legte sie aber nicht vor. Mit der Diskussion des gegenwärtigen Entwurfs brachte auch die AfD einen eigenen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz ein.

### Kriterien für die Beurteilung des Vorschlags

Als Kriterien zur Beurteilung des Vorschlags sollen hier die Effektivität in Hinblick auf den gewünschten Zweck des Registers dienen, die Vollständigkeit der Angaben, die Kosteneffizienz und eine angemessene Lastenverteilung der administrativen Lasten:

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

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

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

1 Der Bundestag führt seit 1972 eine Lobbyliste, die lediglich Adressdaten enthält (Bundestag, 2020b). Sie enthält keine Informationen zu Lobbying-Aktivitäten, sodass die Lobbyliste nicht als Register im hier verwendeten Sinne gelten kann.

2 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (3.2.2021) bezieht sich das Lobbyregister nur auf Einflussnahme im Bundestag. Die Regierungsparteien haben angekündigt, den Geltungsbereich auch auf die Exekutive (Regierung und Ministerien) auszudehnen, was mit einem informellen Entwurf aus den Ausschussverhandlungen schon deutlich wird. Eine offizielle Fassung zur zweiten Lesung lag zur Drucklegung noch nicht vor.

3 Der Vorschlag von Lobbycontrol wurde nur wenig abgewandelt von der Partei Die Linke als Bundestagsdrucksache 19/15 in den Bundestag als Gesetzesvorschlag eingebracht, dort am 22.2.2018 in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse verwiesen.



- *Effektivität und Zweckorientiertheit:* Das Lobbyregister sollte Indikatoren öffentlich zugänglich machen, die die Akteure der Einflussnahme und die Intensität des Einflusses abbilden. Die Auswahl der Indikatoren ist nach dem Zweck der Transparenz zu beurteilen.
- *Vollständigkeit:* Die Angaben sollten vollständig und aussagekräftig sein, sodass es der interessierten Öffentlichkeit möglich ist, einen umfassenden Überblick über die Einflussnahme zu erhalten. Dies impliziert nicht nur die vollständige Erfassung der Daten, sondern auch eine angemessene Strukturierung zu ihrer systematischen Auswertung.
- *Kosteneffizienz:* Die administrative Last des Registers muss in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der Transparenz stehen. Allgemeine Transparenz um jeden Preis ist kein Wert an sich.
- *Verteilung der administrativen Last:* Die bürokratische Last aus einem Lobbyregister sollte so verteilt werden, dass der politische Betrieb nicht behindert und die tragende Seite nicht unnötig belastet wird.

### Welche Ziele bezweckt ein Lobbyregister?

Zur kritischen Würdigung des aktuellen Vorschlags ist zunächst zu diskutieren, welche Art von Transparenz angestrebt wird. Im Zentrum steht die Frage, welchen Zweck das Register verfolgt. Der gegenwärtige Gesetzentwurf ist dazu relativ unspezifisch.

Ein möglicher Zweck eines Lobbyregisters besteht darin, im Nachhinein, also ex post und damit in der Regel nach Abschluss laufender Gesetzgebungsverfahren, Informationen bereitzustellen, die als Indikatoren für Einflussnahme gelten. In diesem Fall wäre das Lobbyregister in die Vergangenheit gerichtet, in der Regel würde es Wege der Einflussnahme nachzeichnen, nachdem die Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sind. Aus Sicht der Forschung ist das relevant, da sich Organisationsgrade von Interessengruppen und die Kanäle der Einflussnahme empirisch untersuchen lassen. Im Hinblick auf aktuelle Gesetzgebungsverfahren hätte ein solches Register aber relativ geringe Aussagekraft.

Ein alternativer Zweck besteht darin, schon während des Gesetzgebungsprozesses Informationen über die Einflussnahme von Interessengruppen bereitzustellen. Neben der Forschung wären damit auch in einem stärkeren Maße Medien, die interessierte Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft Nutznießende eines Transparenzregisters, da sie bereits in laufenden Verfahren die Interessengruppenlandschaft und ihre Einflussnahme analysieren könnten. Sie hätten damit auch die Möglichkeit, aktiv zu werden und beispielsweise Gegengewichte aufzubauen oder Lobbykoalitionen zu bilden. Dies gilt auch für Medien, die über ihre Berichterstattung die Aufmerksamkeit auf öffent-

lichkeitsrelevante Themen lenken, was bei den politischen Entscheidungstragenden zu einer erhöhten Aufmerksamkeit für die Interessen der Allgemeinheit führen kann.<sup>4</sup>

In der Umsetzung besteht der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Zwecken darin, in welchen Zeitabständen Informationen in das Lobbyregister einzutragen sind und wie diese mit den vorhandenen Daten verknüpft und archiviert werden. Für ein in die Vergangenheit gerichtetes Register würde es ausreichen, die Daten jährlich zu aktualisieren, sodass im Nachhinein die Aktivitäten einzelner Gruppen transparent werden. Werden die Daten regelmäßig eingepflegt, beispielsweise vierteljährlich, und miteinander verknüpft – wie es z. B. in den USA durch den Lobbying Disclosure Act geschieht (House of Representatives, 2017; LaPira und Herschel, 2020) – lässt sich die Einflussnahme in vielen Fällen auch in laufenden Gesetzgebungsverfahren nachvollziehen. Ein Register, das diesen Zweck verfolgt, wäre regelmäßig und in kürzeren Zeitabständen zu aktualisieren, was die administrativen Kosten erhöht, wobei dieser Nutzenzuwachs seine zusätzlichen Kosten übersteigt. Ein effektives Lobbyregister sollte für Deutschland so gestaltet werden, dass systematisch vierteljährlich Daten einzupflegen sind, womit die Einflussnahme schon in laufenden Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbar wird.

Wichtig ist, dass die administrative Last des Lobbyregisters eine effektive Gesetzgebungsarbeit nicht behindert. Aus diesem Grunde sollten im Hinblick auf eine angemessene Verteilung der administrativen Lasten die Kosten bei den Sendern des Lobbyismus, den lobbyierenden Interessengruppen, liegen. Die politischen Entscheidungsträger:innen sind zu entlasten. Hierfür sprechen mehrere Gründe: Interessengruppen sind Nachfragende politischer Vorteilmahme, sie profitieren unmittelbar von der Offenheit des Systems. Dies gilt auch für den informationellen Lobbyismus, der zwar grundlegend geeignet ist, die Qualität politischer Entscheidungen zu verbessern, gleichzeitig aber auch zum Vorteil der politischen Interessengruppen ist. Zudem spricht die hohe Arbeitsbelastung der Abgeordneten und die im Vergleich zu den Nachfragenden nach politischer Vorteilmahme eher knappe Ressourcenausstattung für eine Lastenverteilung zugunsten der politischen Entscheidungsträger:innen. Zudem sind die relevanten Daten auf der Seite der Interessengruppen und Lobbyagenturen ohnehin verfügbar, die Zusatzlast durch das regelmä-

4 In theoretischer Hinsicht wird dieser Aspekt häufig über einen (exogenen) Modellparameter abgebildet, der das Interesse des Politikers an den Belangen der Allgemeinheit ausdrückt (Grossman und Helpman, 1994, 2001). Dieser Parameter bestimmt unter anderem die Möglichkeit zur Einflussnahme maßgeblich mit. In der Praxis ist dieser Parameter endogen, er lässt sich als Maßstab für die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für ein politisches Thema interpretieren. Damit kommt der Berichterstattung durch unabhängige Medien eine besondere Rolle zu, sodass sich die wohlfahrtserhöhende Wirkung von Transparenzvorgaben über diesen Parameter auch modelltheoretisch abbilden lässt.



Bigge Aktualisieren damit überschaubar. Und: Es ist wichtig, dass die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben bei den Sendern des Lobbyismus liegt.<sup>5</sup>

Ein weiteres Argument spricht für eine Entlastung der politischen Mandatsträger:innen. Demokratie lebt vom Engagement ihrer Akteure. Ein überwiegender Anteil der Abgeordneten übernimmt ein verantwortungsvolles Amt im Engagement für die Allgemeinheit, das oft unter schwierigen Bedingungen ausgeübt wird. Diese Arbeit im Lichte der kritischen Öffentlichkeit ist mit einem Vertrauensvorschuss zu würdigen. Daten über Nebentätigkeiten und Parteispenden weisen auch nicht darauf hin, dass die Amtstragenden in Deutschland ihre Macht systematisch zum Eigenvorteil missbrauchen (Polk, 2020). Es erscheint daher unangebracht – vielleicht sogar dem öffentlichen Frieden in einer offenen Demokratie entgegenwirkend – wenn den Abgeordneten permanent Unredlichkeit unterstellt und mit Misstrauen begegnet wird. Dies nimmt der Forderung nach mehr Transparenz nicht ihre Daseinsberechtigung. Dennoch ist es wichtig, die Abgeordneten in einem ohnehin schon anspruchsvollen gesellschaftlichen Umfeld nicht unnötig zu belasten. Eine Verankerung der administrativen Last auf Seiten der Interessengruppen wird diesem Anspruch gerecht.

### Wer ist Lobbyist:in?

Der Regierungsentwurf definiert den Begriff des Lobbyisten über seine Tätigkeit. Damit ist jeder, der regelmäßig oder auf Dauer Interessenvertretung betreibt, dies im Auftrag eines Dritten tut oder in den letzten drei Monaten mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen hat, ein Interessenvertreter im Sinne des Gesetzes. Damit würde etwa eine Unternehmerin, die wegen eines Gesetzgebungsvorhabens Kontakt zu Abgeordneten aufnimmt, dabei die Anzahl von 50 Kontakten aber nicht überschreitet, nicht unter diese Definition fallen. Wünschenswert ist eine weniger restriktive Definition, die grundsätzlich alle Akteure erfasst, die zur professionellen Interessenvertretung Kontakt mit Abgeordneten aufnehmen. Zudem ist es sinnvoll festzulegen, dass das Lobbyregister nicht nur für Kontakte mit Abgeordneten gilt, sondern für alle Organe des jeweiligen Hauses und seine Gruppen, was der Gesetzentwurf auch vorsieht. Dabei ist sicherzustellen, dass auch Kontakte mit Abgeordnetenbüros erfasst werden, etwa mit wissenschaftlichem Personal von Abgeordneten.

Der Gesetzentwurf definiert weit gefasste Ausnahmeregelungen, die bestimmte Gruppen von einer Erfassung

im Lobbyregister befreit. Zu diesen Gruppen zählen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften. Es ist nicht ersichtlich, warum dieser gesellschaftlich wichtige Interessengruppeneinfluss nicht transparent gestaltet werden sollte. Zwei weitere Ausnahmereiche unterlaufen das Gebot der Vollständigkeit: Natürliche Personen, die unternehmerische Interessen formulieren, sollen ebenso wenig erfasst werden wie Interessen, die ausschließlich lokal in einem oder zwei Wahlkreisen verankert sind. Nicht erfasst wären damit etwa Einzelunternehmer:innen, die Abgeordnete in einer lokalen Angelegenheit zum eigenen Vorteil beeinflussen.<sup>6</sup>

Zusätzlich sieht der Vorschlag ein weiteres Schlupfloch vor: Wenn die Interessenvertretung auf individuelles Ersuchen des Deutschen Bundestags um Fachwissen und Informationen geschieht, ist die Tätigkeit nicht anzuzeigen. Da der informationelle Lobbyismus ein zentraler Weg der Einflussnahme in Deutschland ist, der in der Regel zum Vorteil beider Seiten geschieht, könnte eine Allianz zwischen Sender und Empfänger darin bestehen, dass die Senderseite den Empfänger zum Abruf von Information auffordert. Dies könnte insbesondere bei ideologischen Netzwerken eine Rolle spielen, in denen enge Beziehungen zwischen politischen Entscheidern und mit ihnen verbundenen Interessengruppen bestehen. Diese eher schädliche Form des informationellen Lobbyismus, die stark auf etablierten Netzwerken bei gleichzeitiger Zugangsbeschränkung für Andersdenkende beruht, wird durch die Möglichkeit zur Umgehung von Transparenzvorgaben noch weiter verschärft, während neue Interessenvertretungen oder solche mit konträren Ansichten benachteiligt werden. Zudem ist auch inhaltlich nicht ersichtlich, warum die Ursächlichkeit des Informationsaustausches zur unterschiedlichen Behandlung in Hinblick auf die Transparenzvorgaben führen sollte, denn allein weil Expertise angefordert wird, bedeutet dies nicht, dass die Vertreter:innen von Partikularinteressen nicht auch strategischen Einfluss ausüben.

### Was wird angezeigt?

Das Register soll Angaben zu den von Lobbyist:innen bearbeiteten Themengebieten und den finanziellen Aufwendungen der Einflussnahme machen. Dieser Ansatz ist grundsätzlich richtig, er wird jedoch unzureichend umgesetzt. Im Hinblick auf das Themengebiet der Einfluss-

<sup>5</sup> Die NGO Bürgerbewegung Finanzwende berichtet z.B. von einem deutlichen Übergewicht von Interessenvertreter:innen gegenüber Abgeordneten des Bundestags im Bereich Finanzwirtschaft (Bürgerbewegung Finanzwende, 2020).

<sup>6</sup> So berichtet z.B. die Süddeutsche Zeitung über die Einflussnahme des Unternehmens Kohlpharma, das zu einem konkreten Politikgebungsvorhaben auf Wirtschaftsminister Peter Altmaier Einfluss genommen hat. Herr Altmaier ist über ein Direktmandat aus diesem Wahlkreis in den Bundestag gewählt worden. Handelt es sich also um eine lokale Einflussnahme, da es um einen Standort im Wahlkreis geht? In diesem Fall wäre die Einflussnahme nicht anzeigespflichtig. Oder wird hier eine bundesweite Dimension unterstellt, da die Auswirkung bundesweit spürbar ist? (Süddeutsche Zeitung, 2019).

nahme sieht der Gesetzentwurf offene Stichworte vor. Da Interessenvertreter:innen keine Anreize haben, detaillierte Sachangaben über ihre Tätigkeit zu machen, ist insgesamt die Angabe allgemeiner und möglichst unpräziser Stichworte zu erwarten. So würde das Schlagwort „Digitalisierung“ vermutlich zu allen Digitalkonzernen passen, obwohl es einen Unterschied macht, ob ein Unternehmen Kontakt zu Abgeordneten in wettbewerbspolitischen Angelegenheiten aufnimmt, zu Fragen des Urheberrechts, des Datenschutzes oder des Arbeitsrechts. Anstelle der Möglichkeit zur allgemeinen Beschreibung von Tätigkeitsgebieten wäre es sinnvoll, eine einheitliche und allgemeine Klassifizierung vorzugeben und die Nennung des konkreten Gesetzgebungsvorhabens obligatorisch vorzuschreiben. Nur so lassen sich Angaben über die Inhalte detailliert zuordnen. Die gegenwärtigen Vorgaben sind zu flexibel, sie nehmen der Interessenvertretung Anreize, den Gegenstand der Einflussnahme konkret zu benennen.

Zwei Indikatoren – personelle und finanzielle – dienen als Hinweis für die aufgewendeten Ressourcen, wobei der Gesetzentwurf Aufwendungen für die Interessenvertretung und die durch die Agenturen erzielten Erlöse nicht klar voneinander trennt. Zunächst sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Zahl der Beschäftigten, die „unmittelbar“ (§ 2 Abs. 1 g) mit der Beschäftigung beauftragt sind, in Stufen von jeweils zehn Personen anzugeben sind.<sup>7</sup> Die Forderung der „Unmittelbarkeit“ stellt ein Schlupfloch dar und sollte vermieden werden. Zudem ist nicht nachzuvollziehen, warum die Nennung nur in Zehnerschritten erfolgen soll, was zu grob ist und keine präzisen Informationen offenlegt.<sup>8</sup> Sinnvoll wäre eine Pflicht zur Angabe der involvierten Personen und ihr Vollzeitäquivalent. Die Daten liegen den Interessenvertretungen ohnehin vor und können ohne wesentlichen Zusatzaufwand berichtet werden.

Im Hinblick auf die aufgewendeten Finanzmittel sieht der Gesetzentwurf eine Berichtspflicht in Stufen von jeweils 10.000 Euro vor. Die gewählte Abstufung ist adäquat, auch wenn feinere Abstufungen bis hin zu einer genauen Berichtspflicht diskutierbar sind. Diese Angabe bezieht sich zum einen auf die Kostenseite, wenn Unternehmen aktiv Lobbyismus betreiben. Wird eine Agentur im Auftrag Dritter

aktiv, ist das Auftragsvolumen anzugeben. In der Begründung zum Gesetz wird deutlich, dass diese Angaben für jeden einzelnen Kunden zu tätigen sind.<sup>9</sup> Dies ist zu begrüßen, eine Klarstellung im Gesetz wäre wünschenswert. Insgesamt ist sehr zu begrüßen, dass auch professionelle Lobbyagenturen Informationen über ihre Auftraggebenden und die involvierten Finanzmittel zu berichten haben, und zwar unabhängig davon, ob sie als Lobbyagentur, PR-Beratung, Einzelunternehmung oder Rechtsanwaltskanzlei auftreten.

Das Gesetz sieht vor, dass die Angaben zu den finanziellen Aufwendungen verweigert werden können. In diesem Fall kann der Bundestag die Erteilung von Hausausweisen verweigern (was er aber ohnehin kann, da ein Anspruch auf Hausausweise nicht besteht), und zusätzlich wird die Interessengruppe auf einer gesonderten öffentlichen Liste geführt. Offen ist, welche Wirkung dieses Schlupfloch entfalten wird. Einerseits ist davon auszugehen, dass der Besitz eines Hausausweises für Lobbyist:innen ein Signal für hohe Reputation ist, der Verlust des Ausweises also negative Signalwirkung hat. Auf der anderen Seite ist dieser Sanktionsmechanismus insgesamt relativ schwach. Auch aus der Begründung zum Gesetz wird nicht deutlich, unter welchen Voraussetzungen diese Angaben unterlassen werden können. Damit bleibt fraglich, ob eine solche Ausnahmeregelung als „grundrechtsschonende Ausgestaltung der entsprechenden Vorgaben“ (Begründung zu § 2 Abs. 3 LobbyregisterG) tatsächlich notwendig und insbesondere auch sachdienlich ist.

Überraschend sieht der Gesetzentwurf zu den finanziellen Veröffentlichungspflichten vor, dass Personalkosten nicht der Berichtspflicht unterliegen. Zuwendungen spielen jedoch eine untergeordnete Rolle im deutschen Lobbyismus, er ist im Wesentlichen informationell ausgerichtet (Polk, 2020). Da die Einflussnahme hauptsächlich in der Aufbereitung und Weitergabe von Informationen besteht, sind Personalaufwendungen ein wichtiger Kostenfaktor. Um das Ausmaß der Einflussnahme über die finanzielle Seite abzubilden, ist es unabdingbar, Personalaufwendungen einzubeziehen, weil sonst ein wesentlicher Teil der Aufwendungen nicht erfasst würde.

7 Ein informeller Entwurf aus den Ausschussverhandlungen nennt die Bestufung in Fünferschritten in Klammern, was darauf hindeutet, dass dies noch Gegenstand der laufenden Verhandlungen sein könnte.

8 Zur Illustration dient beispielhaft eine Recherche der Lobbyeinträge im EU-Register (Europäische Kommission, 2020). Von insgesamt ca. 12.000 Einträgen geben nur ca. 1.000 Einträge mehr als zehn Personen an (< 9%), d.h. mehr als 91 % der Einträge befinden sich in der ersten Stufe. (Ca. 75 % der Einträge nennen weniger als fünf Mitarbeitende.) Jenseits von 20 Personen erfüllen weniger als 300 Einträge diese Kategorie (< 3%). Legt man statt der absoluten Personenzahlen die Vollzeitäquivalente zugrunde, werden nur ca. 360 (3 %) in der Kategorie größer gleich 10 und ca. 80 Einträge (< 1 %) in der nächsthöheren Kategorie ausgewiesen. Ca. 90 % liegen in der Kategorie kleiner fünf.

9 Die Angaben erfolgen nicht stichtagsbezogen. Eine Ausnahme zur jährlichen Berichtspflicht ist für Agenturen vorgesehen, die im Auftrag Dritter handeln. Sie müssen ihre Auftraggebenden vor Beginn der Tätigkeit eintragen, allerdings keine Angaben zur finanziellen Höhe machen, die nur jährlich für jeden Kunden und Mandanten anzuzeigen sind. Der Gesetzentwurf sieht auch die Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen oder Spenden vor, wenn diese einen Betrag von 20.000 Euro überschreiten. Transparenzanforderungen in Hinblick auf Spenden sind grundsätzlich sinnvoll, werden aber schon in den gesetzlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung formuliert. Sofern die Gesetzgebung Handlungsbedarf sieht, sollten die Regeln im Parteiengesetz angepasst werden. Ein Grund für eine gesonderte Regelung könnte dann vorliegen, wenn die Gültigkeit des Lobbyregisters auf die Exekutive erweitert wird, die vom Parteiengesetz nicht erfasst wird. In diesem Fall erscheint es aber sinnvoll, die Vorgaben zentral an der für das verfassungsrechtliche Organ zuständigen Gesetzgebung zu verankern.

## Verhaltenskodex

Der Gesetzentwurf sieht zudem vor, dass der Bundestag einen Verhaltenskodex für Interessengruppen entwickelt,<sup>10</sup> der vorschreibt, dass sie sich als solche kenntlich machen und verdeutlichen, in wessen Auftrag sie sprechen. Dabei ist vorgesehen, dass Interessenvertreter:innen bei jedem Kontakt auf ihren Auftraggeber und sein Anliegen hinweisen müssen. Diese Regel ist sinnvoll, da selbst bei wiederholten Treffen nicht davon auszugehen ist, dass die Empfänger ohne die Nennung der Auftraggeber die Interessen zuordnen können. Dies ist insbesondere im Fall von Lobbyagenturen wichtig, da sie regelmäßig für mehrere und verschiedene Auftraggeber aktiv sind. Ein weiterer Grund, der für die Offenlegung dieser Informationen bei jeder Kontaktaufnahme spricht, bezieht sich auf den Aspekt des Priming: Die Nennung des Auftraggebers sorgt möglicherweise für Distanz zwischen Sender und Empfänger, womit die Beziehung versachlichtet werden könnte und kritische Distanz induziert wird.<sup>11</sup> Laut Gesetzentwurf hat der Interessenvertreter bei einem Erstkontakt die Pflicht, auf die Angaben im Lobbyregister hinzuweisen. Die Begründung zum Gesetzestext ergänzt, dass damit die Nennung von relevanten Inhalten gemeint ist, d. h. der Verweis auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme allein nicht reicht. Es wäre wünschenswert vorzuschreiben, diese Angaben regelmäßig wiederholen zu müssen, denn es ist den Empfängern des Lobbyismus nicht zuzumuten, sich angesichts der zahlreichen Kontakte an einzelne Angaben erinnern zu können.

Als Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen die Transparenzvorgaben sieht der Gesetzentwurf zwei Mechanismen vor. Als eher sanfter Compliance-Anreiz ist vorgesehen, dass der Deutsche Bundestag die Zugangsberechtigung zu seinen Liegenschaften verweigern kann, wenn Einträge in das Lobbyregister unvollständig sind oder fehlen. Auch wenn eine Einflussnahme nicht zwingend die Präsenz in den Liegenschaften des Bundestags erfordert, so ist doch davon auszugehen, dass Reputation mit der Möglichkeit des Gebäudezutritts und der Verfügbarkeit von Hausausweisen einhergeht, sodass zumindest eine sanfte Sanktionswirkung

zu unterstellen ist. Als zweiter Sanktionsweg ist die Einführung eines Ordnungswidrigkeitstatbestands vorgesehen, wenn die Angaben im Lobbyregister vorsätzlich oder fahrlässig nicht wahrheitsgetreu sind oder ganz unterbleiben. Als Geldbuße sind Beträge bis zu 50.000 Euro vorgesehen. Während ein solches Bußgeld für weniger finanzkräftige Interessengruppen oder NGOs sicherlich spürbar wäre, ist zu erwarten, dass dies für Industrieunternehmen oder große Verbände eine eher unerschwerliche Sanktionsandrohung darstellt. Zielführender wäre es, den Sanktionsrahmen für Unternehmen prozentual in Bezug zum Umsatz zu setzen, wie es z. B. das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in bestimmten Fällen vorsieht (§ 81 Abs. 4 GWB).

## Was fehlt?

Neben der Frage, welche Inhalte der Gesetzentwurf enthält, ist auch von Bedeutung, welche Elemente nicht enthalten sind. Dies ist eng verknüpft mit der Fragestellung, welchen Zweck ein Transparenzregister erfüllen soll. Mit der jährlichen Berichtspflicht würde das Register allein den Zweck erfüllen, die Öffentlichkeit ex post, also nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens, in die Lage zu versetzen, zu erfahren, welche Gruppen Einfluss genommen haben. Besser wäre es, wenn die Angaben häufiger und regelmäßig zu festen Stichtagen zu tätigen wären, wie dies beispielsweise in der Berichtspflicht in den USA gesetzlich festgelegt ist. Damit würde es der interessierten Öffentlichkeit möglich sein, auch in laufenden Verfahren über Einflussnahme informiert zu werden. In der Begründung zum Gesetzentwurf schreibt die Gesetzgebung, dass „der administrative Aufwand für die registrierungspflichtigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf ein möglichst geringes Maß begrenzt werden“ sollte. Aus ökonomischer Sicht ist diese Sichtweise wenig überzeugend, da Kosten im Verhältnis zum Nutzen stehen und eine reine Kostenbetrachtung nicht sachdienlich ist, „No Free Lunch“ lässt grüßen. Sinnvoll wäre es, eine kosteneffiziente Umsetzung des Lobbyregisters als Ziel festzulegen. Da die Daten bei den Interessengruppen ohnehin vorhanden sind, wäre der administrative Mehraufwand für eine vierteljährliche Berichtspflicht gering, während der Nutzen für die Öffentlichkeit bedeutend ist, denn es macht einen großen Unterschied, ob Interessengruppeneinfluss nur im Nachhinein nachvollziehbar wird, das Ergebnis aber hinzunehmen ist, oder ob die Öffentlichkeit auch in laufenden Gesetzgebungsverfahren Transparenz erhält und sich einbringen kann bzw. Medien berichten können.

Das Lobbyregister soll keine persönlichen Angaben über die Sender und Empfänger von Lobbyaktivitäten enthalten. Damit lassen sich Netzwerke des Lobbyismus nicht nachvollziehen. Weder bildet das Register ab, welche Lobbyist:innen für bestimmte Sachverhalte eintreten, noch mit welchen Stellen sie sprechen. In den USA werden Lobbyist:innen nament-

<sup>10</sup> Im dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf ist diese Regelung noch nicht enthalten. Informellen Entwürfen zufolge soll die Selbstregulierung durch eine Vorgabe des Bundestags ersetzt werden.

<sup>11</sup> Dem Autor sind keine Beiträge bekannt, die die Idee des Priming in seiner Wirkung auf die Empfängerseite des Lobbyismus beziehen. Beiträge analysieren aber die allgemeine Wirkung von Priming auf die Handlungen von Akteuren. Beispielsweise thematisieren Drupp et al. (2019), dass die Tendenz zum Lügen steigt, wenn deutlich gemacht wird, dass das Lügen gegenüber einer Institution geschieht, deren Werte man nicht teilt. Hier könnte das bedeuten, dass durch die Nennung des Auftraggebers beim Empfänger Distanz entsteht. Dies setzt aber voraus, dass der Empfänger gegenüber der Einflussnahme von Interessengruppen skeptisch eingestellt ist, da es Hinweise gibt, dass Priming nur dann Wirkung entfaltet, wenn das Signal einen Bezug zur Identität des Handelnden hat (Cohn und Maréchal, 2016).

lich in den Reports benannt. So wird es möglich, Netzwerke abzubilden und Fachexpertise zuzuordnen. Dies wäre auch für Deutschland wünschenswert. Notwendig ist es zudem, die Empfänger des Lobbyismus zu bezeichnen. Bei Bundestagsabgeordneten könnte dies auf Ebene des Büros geschehen, in der Ministerialbürokratie etwa auf Referatsebene.

Eng verwandt mit dem Thema des Lobbyregisters ist der legislative Fußabdruck, der – auch in abgeschwächter Weise in Form eines Online-Konsultationsverfahrens – bezweckt, dass inhaltliche Änderungen im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens nachvollziehbar werden. Während der legislative Fußabdruck vorsieht, dass sämtliche Kommentare, Gutachten und Stellungnahmen von Interessengruppen veröffentlicht und die Entwurfstadien eines Gesetzes öffentlich nachvollziehbar werden – beispielsweise auf wessen Wunsch hin Änderungen vorgenommen werden – ist das Online-Konsultationsverfahren etwas schwächer konzipiert. Es sieht vor, dass die allgemeine Öffentlichkeit durch Stellungnahmen, die online eingereicht werden, am Gesetzgebungsprozess beteiligt werden kann. Da sämtliche Stellungnahmen online zur Verfügung stehen, kann die interessierte Öffentlichkeit diese einsehen. Ob mit dem Gesetz auch ein legislativer Fußabdruck eingeführt wird, ist zurzeit noch offen. Während im Entwurf zur ersten Lesung noch kein legislativer Fußabdruck enthalten ist, scheint sich die Koalition auf eine Einführung in den Ausschussverhandlungen geeinigt zu haben.

### Lobbyregister: Schritt in die richtige Richtung

Insgesamt ist die Einführung eines Lobbyregisters ein Schritt in die richtige Richtung, die Umsetzung wirkt aber halbherzig. Schon der eigentliche Zweck des Registers bleibt im Ungefähren. Durch die nur jährliche Aktualisierung und die offene Frage, wie Angaben miteinander verknüpft werden, wird eine Möglichkeit verschenkt, zivilgesellschaftliches Engagement – und damit die Demokratie insgesamt – zu stärken. Mit nur geringem zusätzlichen administrativen Aufwand wäre es möglich, auch aktuelle Einflussnahme abzubilden und die politische Teilhabe maßgeblich zu fördern. Das Kriterium der Vollständigkeit ist nicht erfüllt. Positiv ist zu bewerten, dass endlich auch Lobbyagenturen, Rechtsanwaltskanzleien und andere Beratungsunternehmen berichtspflichtig werden, wenn sie als Lobbyist:innen für Drit-

te tätig sind. Die Berichtspflichten sind aber zu lückenhaft, um ein vollständiges Bild der Einflussnahme zu gewähren. Agenturen müssen zwar die Auftraggebenden zeitnah nennen, das Volumen der Aufträge aber zeitverzögert. Unternehmen und andere müssen zwar die finanziellen Aufwendungen ihrer Interessenvertretung berichten, dürfen dabei aber Personalkosten aussparen. Personalschlüssel sind ohne Begründung in Stufen zu berichten, die so grob gewählt wurden, dass das konkrete finanzielle Ausmaß des Interessengruppeneinflusses unzureichend abgebildet wird. Im Hinblick auf Kosteneffizienz und Lastenverteilung ist das Register positiv zu bewerten, es bleibt aber zu viel Potenzial durch die halbherzige Umsetzung liegen.

### Literatur

- Bundestag (2020a), Wortprotokoll der 40. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, 19/40, [bundestag.de/resource/blob/798086/cf0c2e232334bf-55debd32599a52b630/Protokoll-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/798086/cf0c2e232334bf-55debd32599a52b630/Protokoll-data.pdf) (16. Dezember 2020).
- Bundestag (2020b), Lobbyliste, [bundestag.de/parlament/lobbyliste/](https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/) (16. Dezember 2020).
- Bürgerbewegung Finanzwende (2020), Ungleiches Terrain, [finanzwende.de/themen/finanzlobbyismus/ungleiches-terrain/?L=0](https://finanzwende.de/themen/finanzlobbyismus/ungleiches-terrain/?L=0) (16. Dezember 2020).
- Cohn, A. und M. A. Maréchal (2016), Priming in economics. *Current Opinion, Psychology*, 12, 17-21.
- Drupp, M. A., M. Khadjavi und M. F. Quaas (2019), Truth-telling and the regulator. Experimental Evidence from Commercial Fishermen, *European Economic Review*, 120, 1-17.
- Europäische Kommission (2020), Transparenz-Register, <https://ec.europa.eu/transparencyregister> (16. Dezember 2020).
- Grossman G. M. und E. Helpman (1994), Protection for Sale, *American Economic Review*, 84(4), 833-850.
- Grossman G. M. und E. Helpman (2001), *Special Interest Politics*, MIT Press.
- House of Representatives (2017), Lobbying Disclosure Act Guidance. Last revised 31 January, [lobbyingdisclosure.house.gov/ldguidance.pdf](https://lobbyingdisclosure.house.gov/ldguidance.pdf) (17. Dezember 2020).
- LaPira, T. M. und F. T. Herschel (2020), The lobbying disclosure act at 25: Challenges and opportunities for analysis, *Interest Groups & Advocacy*, 9, 257-271.
- Lobbycontrol (2017), Durchblick für die Demokratie, Gesetzentwurf für Lobbyregister, [lobbycontrol.de/2017/02/durchblick-fuer-die-demokratie-gesetzentwurf-fuer-lobbyregister-vorgestellt/](https://lobbycontrol.de/2017/02/durchblick-fuer-die-demokratie-gesetzentwurf-fuer-lobbyregister-vorgestellt/) (16. Dezember 2020).
- Polk, A. (2020), What do we Know About Lobbying in Germany?, *Review of Economics*, 71(1), 43-79.
- Süddeutsche Zeitung (2019), Die Saarland-Connection, 24. August, [sueddeutsche.de/politik/altmaier-saarland-lobbyismus-kohlpharma-pharmakonzern-1.4573748-0#seite-2](https://www.sueddeutsche.de/politik/altmaier-saarland-lobbyismus-kohlpharma-pharmakonzern-1.4573748-0#seite-2) (16. Dezember 2020).
- VCI (2019), „Allianz für Lobbytransparenz“ fordert Interessenvertretungsgesetz, [vci-nord.de/news/detail/news/lobbyismus-braucht-mehr-offenheit-und-nachvollziehbarkeit/](https://www.vci-nord.de/news/detail/news/lobbyismus-braucht-mehr-offenheit-und-nachvollziehbarkeit/) (16. Dezember 2020).

**Title:** *Transparency Implications of the German Lobbying Register*

**Abstract:** *This paper analyses Germany's proposed lobbying register. While the declared existence of the political will to introduce such a register is an improvement per se, the proposal lacks scope and provides too many loopholes. First, the list of exemptions with respect to who counts as a lobbyist releases important groups from reporting at all. Second, the proposal should implement a quarterly reporting obligation in order to allow comprehensive insights into how lobbyists influence policy proposals. Third, reporting should be more detailed with respect to the staff and financial resources employed. It should also identify who is active as a lobbyist and who they contact.*

**JEL Classification:** D72, D73, D02



Daniel Wiegand, Manfred Sargl, Kerstin Doerenbruch, Günter Wittmann, Andreas Wolfsteiner

# Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESP-Modell am Beispiel der EU

Das hier betrachtete Extended Smooth Pathway Model bietet einen Rahmen, um mit dem Pariser Klimaabkommen kompatible nationale Emissionspfade herzuleiten. Am Beispiel Europa werden exemplarische Emissionsziele gezeigt.

CO<sub>2</sub> reichert sich in der Atmosphäre an. Daher ist die Summe an CO<sub>2</sub>-Emissionen entscheidend für die Einhaltung bestimmter Grenzen der Erderwärmung. Das ist die naturwissenschaftliche Grundlage für die Forderung von z. B. Fridays for Future, dass sich nationale Emissionspfade an einem verbleibenden globalen CO<sub>2</sub>-Budget orientieren sollten. Dabei stellen sich jedoch folgende Fragen: An welchem globalen CO<sub>2</sub>-Budget und an welcher Aufteilung dieses Budgets sollen sich Staaten bei ihren national festgelegten Beiträgen (NDC) orientieren?<sup>1</sup> Wie kann ein daraus resultierendes nationales CO<sub>2</sub>-Budget in einen nationalen Emissionspfad übersetzt werden? Nach der Entscheidung des Europäischen Rats im Dezember 2020, das Emissionsziel für 2030 auf 55 % anzuheben, stellt sich für die EU zudem die Frage, was dieser Schritt für Paris-kompatible Emissionsziele nach 2030 bedeutet. Das hier präsentierte Extended Smooth Pathway Model (ESPM) bietet einen Rahmen, um diese Fragen beantworten zu können.

Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), auch als Weltklimarat bekannt, hat in seinem Sonderbericht 2018 verbleibende globale CO<sub>2</sub>-Budgets veröffentlicht (vgl. Tabelle 1). In der Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger:innen führt der IPCC dazu aus: "C.1.3 Limiting global warming requires limiting the total cumulative global anthropogenic emissions of CO<sub>2</sub> since the pre-industrial period, that is, staying within a total carbon budget (high confidence). (...) The associated remaining budget is being depleted by current emissions of 42 ± 3 GtCO<sub>2</sub> per

year (high confidence). (...) Using global mean surface air temperature (...) gives an estimate of the remaining carbon budget [from 2018] of 580 GtCO<sub>2</sub> for a 50 % probability of limiting warming to 1.5°C, and 420 GtCO<sub>2</sub> for a 66 % probability (medium confidence). (...) Uncertainties in the size of these estimated remaining carbon budgets are substantial and depend on several factors. (...) (IPCC, 2018b, 14).<sup>2</sup>

Die Notwendigkeit der Bewertung gesellschaftlicher Folgen, die angegebenen Wahrscheinlichkeiten und Bandbreiten machen deutlich, dass die Entscheidung über ein globales CO<sub>2</sub>-Budget, an dem sich NDC bzw. nationale Emissionspfade orientieren, letztlich eine politische sein muss. Wenn die Vertragsstaaten bei ihren NDC ein dahinterstehendes globales CO<sub>2</sub>-Budget transparent machen, könnte dies einen Diskurs in Gang setzen, der zu konvergierenden Orientierungsgrößen beim globalen CO<sub>2</sub>-Budget führt.

## Das Extended Smooth Pathway Model

Das ESPM besteht aus zwei Schritten: Im ersten werden nationale Budgets bestimmt; im zweiten werden von die-

2 Die Deutsche Koordinierungsstelle des IPCC stellt eine deutsche Übersetzung zur Verfügung: [www.de-ipcc.de](http://www.de-ipcc.de)

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

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

1 Das Konzept der Nationally Determined Contributions (NDC) wurde im Artikel 4 des Pariser Abkommens eingeführt. Da ein Top-Down-Ansatz nicht durchsetzbar war, soll dieser Ambitionsmechanismus (eine Mischung aus Top Down und Bottom Up) zum Ziel führen. Spätestens bis Ende 2020 sollten alle Vertragsstaaten ihre Ziele für das Jahr 2030 nachschärfen und Langfristpläne für ihre klimaneutrale Entwicklung im Rahmen nachgebesserter NDC vorlegen (BMU, 2019). Die EU hat am 17.12.2020 ein neues NDC eingereicht, das die Anhebung des EU-Ziels für 2030 auf -55 % und das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 enthält (UNFCCC, 2020).

**Daniel Wiegand** ist Doktorand an der Hochschule für Philosophie München.

**Prof. Dr. Manfred Sargl** lehrt Finanzwirtschaft und Controlling an der Universität der Bundeswehr München.

**Kerstin Doerenbruch** ist Dozentin an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

**Günter Wittmann und Andreas Wolfsteiner**, Regensburg.



Tabelle 1

**Verbleibende globale CO<sub>2</sub>-Budgets ab 2018**

Ungefähre Erwärmung gegenüber 1850 bis 1900	Verbleibende CO <sub>2</sub> -Budgets ab 2018		Schlüsselunsicherheiten und Variationen						
	Einhaltungswahrscheinlichkeiten <sup>a</sup>	50 %	67 %	Erdsystem-Rückkopplungen	Nicht-CO <sub>2</sub> -Szenariovariation	Strahlungsantrieb durch Nicht-CO <sub>2</sub> und Klimareaktion darauf	Vorübergehende Reaktion des Klimas auf kumulative CO <sub>2</sub> -Emissionen	historische Temperaturen	jüngere Emissionen
°C	Mrd. t		Mrd. t	Mrd. t	Mrd. t	Mrd. t	Mrd. t	Mrd. t	Mrd. t
~ 1,50	580	420	Budgets auf der linken Seite reduzieren sich über Jahrhunderte um etwa 100	±250	-400 bis +200	+100 bis +200	±250	±20	
~ 1,57	710	530							
~ 1,60	770	570							
~ 1,67	900	680							
~ 1,75	1.040	800							

<sup>a</sup> Die angegebenen Wahrscheinlichkeiten beziehen sich darauf, in wie viel Prozent der untersuchten Szenarien das Temperaturziel eingehalten wurde (MCC, 2020).

Quelle: Basierend auf Tabelle 2.2 des IPCC (2018a, 108).

sen Budgets plausible nationale Emissionspfade abgeleitet. Diese Vorgehensweise ist von Raupach et al. (2014) inspiriert. In Konvergenzmodellen wird dagegen ein globaler Pfad auf Länder aufgeteilt (Sargl et al., 2017 oder Sargl et al., 2015).<sup>3</sup>

**Bestimmung nationaler Budgets**

Es sind viele Kriterien denkbar, um nationale Budgets von einem globalen Budget abzuleiten. Peters et al. (2015, 3) betonen dabei die besondere Aussagekraft der Kombination der beiden Kriterien „Bevölkerung“ und „aktuelle Emissionen“: „These two alternatives act as bounds to a range of blended options, and demonstrate how national quotas can be allotted using any mix of the two alternatives.“ Daher verwenden wir folgenden gewichteten Verteilungsschlüssel, der je nach Gewichtung alle Kombinationen der beiden Kriterien abbilden kann:<sup>4</sup>

$$B^i = \left( C * \frac{P_{BY}^i}{P_{BY}} + (1 - C) * \frac{E_{BY}^i}{E_{BY}} \right) * B$$

Dabei sind:

$E_{BY}$  bzw.  $E_{BY}^i$  globale Emissionen bzw. Emissionen des Landes  $i$  im Basisjahr; hier:  $BY = 2018$ <sup>5</sup>

$P_{BY}$  bzw.  $P_{BY}^i$  globale Bevölkerung bzw. Bevölkerung des Landes  $i$  im Basisjahr

3 Unter eu.climate-calculator.info bieten wir eine Webanwendung für die EU an. Auf unserer Webseite save-the-climate.info stellen wir außerdem Excel-Tools zur Verfügung, mit denen für jedes Land der Welt Referenzwerte mit dem ESPM berechnet werden können.

4 Andere Ansätze zur Ermittlung eines nationalen Budgets lassen sich ebenfalls ins ESPM integrieren

5 Derzeit liegen Ist-Zahlen bis 2018 der EEA (2020) vor.

$B$  globales CO<sub>2</sub>-Budget; hier für den Zeitraum: 2020 bis 2100<sup>6</sup>

$B^i$  CO<sub>2</sub>-Budget des Landes  $i$ ; hier für den Zeitraum: 2020 bis 2100

$C$  Gewichtung der Bevölkerung; hier ab 2020

**Bestimmung nationaler Emissionspfade**

Um Emissionspfade abzuleiten, die ein bestimmtes Budget einhalten, werden bisher vor allem folgende Methoden verwendet:

1. Linearer Reduktionspfad (Emissionspfad ist eine Gerade)

Dabei werden die Jahre bis zur Erreichung der Emissionsneutralität mit folgender Formel berechnet:  $2 * B^i / E_{BY}^i$  (z.B. SRU, 2020).

2. Konstanter jährlicher Reduktionssatz

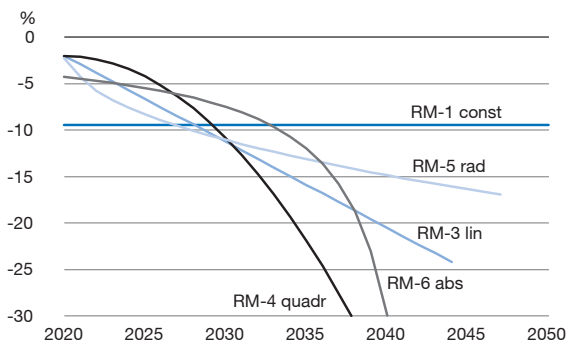
Dabei wird iterativ berechnet, mit welchem konstanten jährlichen Reduktionssatz das vorgegebene Budget bzw. Klimaziel eingehalten werden kann (z. B. UNEP, 2019).

Diese Herangehensweisen haben zwei entscheidende Nachteile:

1. Es können keine Netto-Negativ-Emissionen (NNE) abgebildet werden. NNE ergeben sich, wenn die ne-

6 Wir haben als Ende des Budgetzeitraums 2100 gewählt, da sich auch die Ziele zur Begrenzung der Erderwärmung auf 2100 beziehen. Die verbleibenden Budgets laut Tabelle 1 beziehen sich dagegen nicht auf einen begrenzten Zeitraum.

Abbildung 1  
Exemplarische jährliche Reduktionssätze der EU



Quelle: eigene Berechnungen.

gativen CO<sub>2</sub>-Emissionen größer sind als die positiven CO<sub>2</sub>-Emissionen und gehen damit über Netto-Null-Emissionen hinaus.<sup>7</sup>

2. Aus einer klimapolitischen Gesamtschau heraus können andere Verläufe der Emissionspfade und insbesondere der jährlichen Reduktionssätze sinnvoller sein.

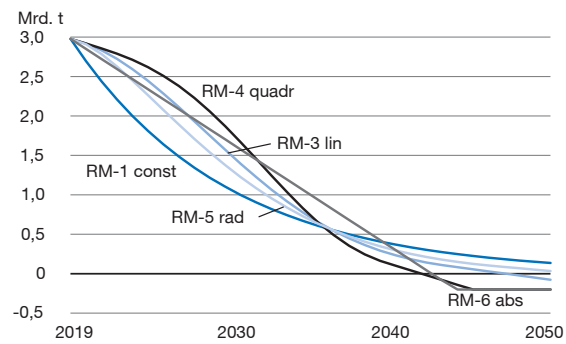
Das ESPM bietet sechs idealtypische Szenariotypen an, die auch NNE abbilden können. Um NNE abzubilden, wird kurz vor Erreichung von Netto-Null-Emissionen auch bei den Szenariotypen RM 1 bis 5 auf einen linearen Emissionspfad umgestellt. Eine umfassende mathematische Beschreibung der RM-Szenariotypen kann unter der Adresse [save-the-climate.info](http://save-the-climate.info) heruntergeladen werden. Dabei unterscheiden sich die Szenariotypen RM 1 bis 5 in der Annahme über den Verlauf der jährlichen Reduktionssätze. Die Emissionspfade ergeben sich bei diesen Szenariotypen indirekt über die Bestimmung der jährlichen Reduktionssätze. RM 6 entspricht einem linearen Reduktionspfad.

In Bezug auf den Anstieg (Absolutbetrag) der jährlichen Reduktionssätze bei monotonem Verlauf können folgende vier Grundtypen unterschieden werden (vgl. Abbildung 1):

- konstanter jährlicher Reduktionssatz (RM-1-const),
- linearer Anstieg (RM-3-lin),

<sup>7</sup> Klimaneutralität bedeutet Netto-Null-Emissionen über alle Treibhausgase hinweg in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten (CO<sub>2</sub>eq). Folgende Möglichkeiten werden unter anderem diskutiert, um negative CO<sub>2</sub>-Emissionen zu realisieren: a) Geologische Speicherung von CO<sub>2</sub>, das vorher bei der Verbrennung von Biomasse abgetrennt (BECCS), direkt aus der Luft gefiltert (DACCS) oder durch Pyrolyse von Biomasse gebunden (PyCCS) wurde. b) Erhöhung der globalen Biomasse z.B. durch Aufforstung, Umwandlung von Ackerland zu Grünland oder mehr Humusbildung. c) Mineralische Bindung von CO<sub>2</sub> durch Verwitterung von Basaltgestein, das auf Felder ausgebracht wird.

Abbildung 2  
Exemplarische EU-Emissionspfade



Quelle: eigene Berechnungen.

- anfangs unterproportionaler Anstieg (RM-2-exp, RM-4-quadr, RM-6-abs),
- anfangs überproportionaler Anstieg (RM-5-rad).

### Charakterisierung der Szenariotypen RM 1 bis 6

Der Szenariotyp RM-1-const liefert mit dem konstanten jährlichen Reduktionssatz einen wertvollen Hinweis auf die Größe der Herausforderung. Für die politische Bestimmung eines Emissionspfads ist er nicht geeignet, wenn der sich ergebende Reduktionssatz insbesondere am Anfang als unrealistisch eingeschätzt wird. RM-6-abs hat (wie auch RM 1) den Nachteil, dass der anfängliche Reduktionssatz nicht vorgegeben werden kann, sondern sich endogen ergibt. Bei RM 2 bis 5 hingegen ist der Startreduktionssatz des Jahres 2020 ein frei zu wählender Parameter.<sup>8</sup> Bei den Szenariotypen RM-2-exp, RM-4-quadr und RM-6-abs sind relativ schnell NNE notwendig, da die Reduktionssätze anfangs nur langsam steigen. Daraus resultiert ein relativ hoher Mengen-Overshoot (vgl. Kasten 1). In abgeschwächter Form gilt dies auch für den Szenariotyp RM-3-lin (vgl. Tabelle 2). Der Szenariotyp RM-5-rad (mathematischer Basistyp:  $\sqrt{x}$ ) ist durch anfangs relativ schnell steigende jährliche Reduktionssätze gekennzeichnet, womit der Umfang an notwendigen NNE geringer ist bzw. die Reduktionssätze in den 2040er Jahren weniger drastisch steigen müssen.

RM-2-exp und RM-4-quadr zeigen, dass sich die Emissionspfade bei einem knappen Budget trotz unterschiedlicher Funktionen (mathematische Basistypen: RM 2:  $e^x$ , RM 4:  $x^2$ ) nur unwesentlich unterscheiden, wenn die Funktionen

<sup>8</sup> Bei den folgenden exemplarischen Emissionszielen wurde ein Reduktionssatz für 2020 von rund 2 % unterstellt. Dieser orientiert sich am Reduktionssatz 2018, dem derzeit letzten aktuellen Wert laut EEA (2020).

Tabelle 2

**Exemplarische Emissionsziele für die EU**

Szenariotyp	RM-1-const	RM-2-exp	RM-3-lin	RM-4-quadr	RM-5-rad	RM-6-abs
Overshoot ( $\Sigma$ NNE)	6,1 Mrd. t	11,6 Mrd. t	9,9 Mrd. t	11,4 Mrd. t	8,6 Mrd. t	11,5 Mrd. t
Zieljahr	Reduktionssätze gegenüber den Emissionen im Referenzjahr 1990 (in %)					
2030	-73	-55	-63	-55	-67	-58
2035	-84	-81	-82	-83	-83	-75
2040	-90	-98	-94	-97	-92	-92
2050	-96	-105	-102	-105	-99	-105
Jahr CO <sub>2</sub> -Neutralität	2061	2041	2047	2041	2052	2042

Quelle: eigene Berechnungen.

dem gleichen Grundtypus zuzurechnen sind und den gleichen Startreduktionssatz aufweisen (vgl. hierzu Tabelle 2).

In der Realität werden die Reduktionssätze nicht die idealtypischen Verläufe der RM-Szenariotypen aufweisen, da Krisen, konjunkturelle Auf- oder Abschwünge, technische und politische Entwicklungen etc. den Verlauf mitbestimmen. Die Szenariotypen sollen auch nicht der Prognose dienen, sondern helfen, anstehende politische Entscheidungen vorzubereiten und zu fundieren. Das ESPM ist offen für weitere Szenariotypen. Die hier vorgestellten idealtypischen Szenariotypen sollten aber die Bandbreite der plausiblen Möglichkeiten gut abdecken.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Es ist auch möglich, für den Emissionspfad direkt eine bestimmte Funktion zu verwenden (Wittmann, 2019, 20). Dabei wäre zu prüfen, ob die resultierenden Verläufe der jährlichen Reduktionssätze plausibel sind und dieses Vorgehen mathematisch einfacher ist.

#### Kasten 1 Definition Mengen-Overshoot

Mengen-Overshoot bedeutet im ESPM ein zeitweises Überschreiten eines vorher festgelegten CO<sub>2</sub>-Budgets. Diese überschießende Menge wird durch Netto-Negativ-Emissionen (NNE) bis 2100 ausgeglichen. Das Potenzial für NNE – und damit auch für den Mengen-Overshoot – wird durch die Vorgabe des Minimums der jährlichen Emissionen ( $E_{min}$ ) festgelegt. Ob ein konkreter Mengen-Overshoot mit der angestrebten Begrenzung der Erwärmung bis 2100 kompatibel ist, muss naturwissenschaftlich überprüft werden. Dabei spielen insbesondere Kipppunkte im Klimasystem eine Rolle (PIK, 2018). Zur Abgrenzung: Beim IPCC bezeichnet ein Temperatur-Overshoot die zeitweise Überschreitung eines bestimmten Niveaus globaler Erwärmung (IPCC, 2018b, 24).

#### Szenariotypen aus klimapolitischer Gesamtschau

Wir halten es für notwendig, eines wissenschaftlich basierten Diskurs darüber zu forcieren, welcher Verlauf der jährlichen Reduktionssätze klimapolitisch sinnvoll ist. Dabei können folgende Fragen eine Rolle spielen:

1. Welche Reduktionssätze sind wann realistisch?
2. Implizieren anfänglich niedrige Reduktionssätze eine nicht vertretbare Hypothek für die Zukunft, da diese später sehr hohe Reduktionssätze erfordern?
3. Oder sind hohe spätere Reduktionssätze sogar sinnvoll, weil dadurch ein größerer zeitlicher Vorlauf für die notwendigen Investitionen besteht? Die notwendigen Investitionen könnten damit zumindest teilweise im Rahmen normaler Investitionszyklen vonstattengehen.
4. Vermitteln anfangs schnell steigende Reduktionssätze eine glaubwürdigere Klimaschutzpolitik, die Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft schafft?

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt, „von einem linearen Reduktionspfad abzusehen. Eine frühzeitige überproportionale Reduktion bis 2030 erlaubt langfristig noch Spielraum, erfordert aber, dass erhebliche Maßnahmen jetzt angestoßen werden. Ein langsamer Einstieg, der auf steile Emissionsreduktionen in späteren Jahren hofft, gefährdet die Einhaltung des Budgets und der Klimaziele“ (SRU, 2020, 56). Die Szenariotypen RM-3-lin und RM-5-rad entsprechen weitgehend diesen Empfehlungen des SRU. Im Vergleich zu anderen Ansätzen zur Bestimmung von Emissionspfaden (für einen Überblick: O'Neill et al., 2020), geht das ESPM von einer politischen Entscheidung über einen Emissionspfad aus, welche auch soziale, ökonomische und politische Aspekte berücksichtigt.

## Exemplarische Emissionsziele für die EU

Den exemplarischen Emissionszielen für die EU liegen folgende Rahmendaten zugrunde:

- Das globale CO<sub>2</sub>-Budget 2018 bis 2100 beträgt 420 Mrd. t und orientiert sich damit an der 1,5 °C-Grenze mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % (vgl. Tabelle 1).
- Gewichtung der Bevölkerung ab 2020: 50 %.<sup>10</sup>
- Daraus ergibt sich ein CO<sub>2</sub>-Budget für die EU 2020 bis 2100 von 21,8 Mrd. t. Berechnung: Laut Europäischer Umweltagentur (EEA, 2020) beliefen sich die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen (einschließlich „international transport“ und Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) der EU27 im Jahr 2018 auf 3,04 Mrd. t. Gemäß Global Carbon Project (GCP, 2019) beliefen sich die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen 2018 auf 42,1 Mrd. t. Damit hatte die EU27 in 2018 einen Anteil an den globalen Emissionen von 7,2 %. Die EU27 hat einen Anteil von 5,8 % an der globalen Bevölkerung (UN, 2019). Damit ergibt sich ein gewichteter Verteilungsschlüssel von 6,5 % bei einer Gewichtung der Bevölkerung mit 50 %. Für die Jahre 2018 und 2019 wurden  $2 \cdot 42,1 = 84,2$  Mrd. t vom globalen Budget ab 2018 abgezogen. Für 2019 wurde eine Reduktion der EU-Emissionen von 2 % unterstellt.
- 8 % der derzeitigen Emissionen der EU werden als maximal mögliche jährliche NNE angenommen ( $E_{\min} = -0,2$  Mrd. t). Orientieren sich alle Länder am globalen Wert bei NNE und beziehen diesen auf ihre aktuellen Emissionen, könnte dahinter der Ansatz stehen, dass globale NNE von den einzelnen Ländern im Verhältnis ihrer heutigen Emissionen zu den heutigen globalen Emissionen realisiert bzw. finanziert werden sollten.

Das vorzuziehende Potenzial für NNE im ESPM wirkt sich entscheidend auf die notwendigen Emissionsziele aus. Allerdings ist die Unsicherheit über dieses Potenzial noch groß. Der SRU (2020) ist daher z. B. sehr skeptisch gegenüber der Berücksichtigung von Negativ-Emissionen bei der Berechnung von Emissionszielen. Die in diesen exemplarischen Rahmendaten angesetzten 8 % orientieren sich am illustrativen globalen 1,5 °C-Emissionspfad P1 des IPCC Sonderbericht 2018, der ein Minimum von rund 3,5 Mrd. t aufweist (IPCC, 2018b, 15), was rund 8 % der heutigen globalen jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 42,1 Mrd. t (GCP, 2019) entspricht. Die wei-

teren 1,5 °C-Modellpfade P 2 bis 4 weisen noch höhere globale NNE auf.

Abbildung 1 und Abbildung 2 zeigen die sich bei diesen Rahmendaten ergebenden jährlichen Reduktionssätze und Emissionspfade für die EU. Der konstante Reduktionssatz in RM 1 beträgt hier 9,5 %, und der konstante Reduktionsbetrag im RM 6 beträgt 0,13 Mrd. t. RM 2 wurde zugunsten der Übersichtlichkeit weggelassen. Tabelle 2 gibt die resultierenden exemplarischen Emissionsziele für die EU und die jeweils erforderlichen NNE bei unterschiedlichen Szenariotypen wieder. Bei den hier unterlegten Rahmendaten müsste die EU im Szenariotyp RM-5-rad (hellblaue Spalte) ihre Emissionen bis 2030 um 67 % gegenüber 1990 senken, 2052 CO<sub>2</sub>-Neutralität erreichen und einen Mengen-Overshoot bis 2100 von 8,6 Mrd. t realisieren. Wird von -55 % bis 2030 ausgegangen, müsste die EU CO<sub>2</sub>-Neutralität bereits Anfang der 2040er Jahre erreichen und danach beträchtliche NNE realisieren (vgl. RM 2, 4 und 6). Der jeweils notwendige Mengen-Overshoot läge bei mehr als 50 % des EU-Budgets bis 2100 von 21,8 Mrd. t. Ob eine solche Größenordnung realisierbar ist, kann infrage gestellt werden.

## Sensitivitätsanalyse

Eine Sensitivitätsanalyse ergibt folgende Ergebnisse (verwendeter Szenariotyp: RM-5-rad; hellblaue Spalten verweisen auf die Ergebnisse in Tabelle 2 zum Vergleich): Die Tatsache, dass die EU-Emissionen bis 2030 um 81 % gegenüber 1990 sinken müssten bei einem Potenzial für NNE von 0 % zeigt (vgl. Tabelle 3), dass die Orientierung an einem globalen CO<sub>2</sub>-Budget von 420 Mrd. t ohne Berücksichtigung von NNE kaum mehr realistisch ist. Aus den Zahlen in Tabelle 4 ergibt sich, dass die Gewichtung der Bevölkerung bei der EU nur einen geringen Einfluss auf die Ergebnisse hat, da die Pro-Kopf-Emissionen der EU (6,8 t) nicht allzu weit vom globalen Durchschnitt (5,5 t) entfernt sind. Anders sieht es z. B. für die USA aus, mit Pro-Kopf-Emissionen von rund 16 t. Tabelle 5 zeigt die Auswirkung eines temporären Corona-Effekts, wobei von einem linearen Abbau des Effekts auf null nach drei Jahren ausgegangen wird. 2020 wird ein zusätzlicher Corona-Effekt von -5 % bezogen auf die Emissionen 2019 unterstellt. Es zeigt sich, dass sich ein temporärer Corona-Effekt in dieser Größenordnung nur wenig auf die erforderlichen Reduktionsziele auswirkt.

## Globales Budget und das 55 %-Ziel der EU für 2030

Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass sich das in 2020 verabschiedete Reduktionsziel der EU von -55 % bis 2030 am ehesten mit den Szenariotypen RM-2-exp, RM-4-quadr oder RM-6-abs abbilden lässt. Damit hat sich die EU im-

<sup>10</sup> Der SRU (2020) spricht sich z. B. für eine Gewichtung der Bevölkerung mit 100 % und eine Verteilung ab 2016 aus, da 2015 das Pariser Klimaabkommen verabschiedet wurde.

**Tabelle 3**  
**Sensitivitätsanalyse Netto-Negativ-Emissionen**

in %

Potenzial NNE	0	-4	-8
Reduktionssätze 2030 gegenüber 1990	-81	-72	-67

Quelle: eigene Berechnungen.

**Tabelle 4**  
**Sensitivitätsanalyse Gewichtung Bevölkerung**

in %

Gewichtung der Bevölkerung	Jahr	0	50	100
	2030	-65	-67	-70
Reduktionssätze gegenüber 1990	2040	-90	-92	-94
	2050	-98	-99	-101

Quelle: eigene Berechnungen.

**Tabelle 5**  
**Sensitivitätsanalyse temporärer Corona-Effekt**

in %

Zusätzlicher temporärer Corona-Effekt	Jahr	0	-5
	2030	-67	-67
Reduktionssätze gegenüber 1990	2040	-92	-90
	2050	-99	-98

Quelle: eigene Berechnungen.

plizit für später stark ansteigende jährliche Reduktionssätze entschieden. Allerdings ist das EU-Ziel für 2030 nicht 1:1 mit den hier gezeigten Emissionszielen vergleichbar, da sich EU-Ziele auf alle Treibhausgase beziehen. Auch um die Spannbreite der möglichen weiteren Zwischenziele aufzuzeigen, wird in Tabelle 6 gefragt, mit welchem globalen CO<sub>2</sub>-Budget ein EU-CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel von 55 % bei NNE von 0 % korrespondiert. Es wird also im jeweiligen Szenariotyp geschaut, auf welche Höhe das globale Budget mindestens angehoben werden muss, um ein CO<sub>2</sub>-55 %-Ziel für 2030 abbilden zu können.

Aus den Tabellen 2 und 6 ergibt sich, dass sich die EU, wenn sie sich an einem globalen CO<sub>2</sub>-Budget orientiert, zwei Grundalternativen hat:

- Wenn sie sich an einem globalen Budget von 420 Mrd. t orientiert, das mit der Einhaltung der 1,5°C-Grenze mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % korrespondiert, dann muss sie bereits vor 2050 NNE und bis 2100 einen beträchtlichen Mengen-Overshoot realisieren (vgl. Tabelle 2).
- Orientiert sie sich an einem höheren globalen Budget, das mit einem höheren Temperaturanstieg korrespondiert (vgl. Tabelle 6 und Tabelle 1), dann sollte jedoch nicht gleichzeitig ein (hoher) Mengen-Overshoot

**Tabelle 6**  
**Globale Budgets – EU-2030-Ziel 55 % bei NNE von 0 %**

in %

Szenariotyp	RM-2-exp	RM-4-quadr	RM-6-abs
Globales CO <sub>2</sub> -Budget 2018 bis 2100 (freier Parameter)	591 Mrd. t	597 Mrd. t	637 Mrd. t
EU-CO <sub>2</sub> -Budget 2020 bis 2100	32,9 Mrd. t	33,3 Mrd. t	35,9 Mrd. t
Zieljahr	Reduktionssätze gegenüber Referenzjahr 1990		
2025	-34	-33	-40
2030 – fixierte Zielgröße:	-55	-55	-55
2035	-82	-83	-71
2040	-98	-97	-87
2050	-100	-100	-100
Jahr CO <sub>2</sub> -Neutralität	2041	2043	2044

Quelle: eigene Berechnungen..

einkalkuliert werden. Wenn nämlich ein relativ hohes Budget und ein relativ hoher Mengen-Overshoot kombiniert werden, kumuliert sich das Risiko, Kippunkte im Klimasystem zu überschreiten. Wenn ein niedriges globales Budget gewählt wird, ist der Spielraum für einen Mengen-Overshoot grundsätzlich größer.

Der SRU schreibt zur Frage des verbleibenden globalen Budgets: „Zusammenfassend kann ein restliches globales CO<sub>2</sub>-Budget, das sich auf die Begrenzung der Temperaturerhöhung auf maximal 1,5°C bezieht, gut begründet werden. Für eine 50%ige Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung beläuft sich dieses auf 580 Gt CO<sub>2</sub> ab 2018. Für die Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75°C mit einer 67 %-igen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung beträgt es 800 Gt CO<sub>2</sub> ab dem Jahr 2018. Dieses kann als maximales Budget aus den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens abgeleitet werden“ (SRU, 2020, 4).

Der IPPC gibt für die 2°C-Grenze bei einer Wahrscheinlichkeit von 67 % ein Budget von 1.170 Mrd. t an (IPCC, 2018a, 108). Dem SRU geht es bei maximal 800 Mrd. t darum, dass erstens im Pariser Abkommen eine deutliche Unterschreitung der 2°C-Grenze vereinbart wurde und dass zweitens eine Einhaltungswahrscheinlichkeit von nur 67 % bei der 2°C-Grenze nicht tragbar sei, da das Ziel einer deutlichen Unterschreitung auch eine relativ hohe Sicherheit impliziere, wofür 67 % nicht ausreiche.

### Schlussfolgerungen

Es konnten hier nur exemplarische Emissionsziele für die EU gezeigt werden, da wichtige Rahmendaten letztendlich politisch entschieden werden müssen. Daher schlagen wir folgende politische Agenda vor:



- Rahmendaten auf Basis des wissenschaftlichen Kenntnisstands konkretisieren, insbesondere was das globale CO<sub>2</sub>-Budget und den Umfang von Negativ-Emissionen betrifft.
- Auf dieser Basis nationale CO<sub>2</sub>-Budgets und Reduktionsziele ableiten, die einer fairen und ökonomisch sinnvollen Aufteilung eines globalen CO<sub>2</sub>-Budgets gerecht werden.
- Sich bei Emissionszwischenzielen an einem klimapolitisch sinnvollen Verlauf der jährlichen Reduktionssätze orientieren.
- Die Rahmendaten und Reduktionsziele regelmäßig auf der Basis neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse und technischer bzw. realer Entwicklungen nachsteuern.

Unabhängig von den konkret gewählten Rahmendaten, lassen die gezeigten exemplarischen Emissionsziele für die EU folgende Schlüsse zu: Die Anhebung des 2030er Ziels auf 55 % war ein politischer Erfolg, wobei das EU-Parlament mit guten Gründen eine Anhebung auf 60 % gefordert hat. Das 55 %-Ziel erfordert nun die Festlegung ambitionierter Zwischenziele für 2035 und 2040, damit in der Summe ein Paris-kompatibles EU-CO<sub>2</sub>-Budget eingehalten werden kann. Die notwendigen Größenordnungen können mit dem ESPM ermittelt werden. Je ambitionierter das globale CO<sub>2</sub>-Budget, umso nötiger sind Negativ-Emissionen, deren technische, wirtschaftliche und nachhaltige Realisierbarkeit derzeit noch unsicher ist. Negativ-Emissionen können in zweifacher Weise bei der Einhaltung von Klimazielen helfen. Sie können nicht vermeidbare Treibhausgasemissionen kompensieren, um Klimaneutralität zu erreichen, und sie können, bei einem entsprechenden Umfang, einen Mengen-Overshoot durch Netto-Negativ-Emissionen ausgleichen. Es sollte deshalb bereits heute, parallel zur ambitionierten Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, intensiv in die Forschung, Erprobung und größerskalige Realisierung von Negativ-Emissionen investiert werden, um schneller Klarheit über deren tatsächliches Potenzial zu erlangen. Das Einkalkulieren von hohen Negativ-Emissionen in späteren Jahren birgt angesichts der unklaren Realisierbarkeit die Gefahr, dass notwendige CO<sub>2</sub>-Reduzierungen in den früheren Jahren unterlassen werden.

## Literaturverzeichnis

- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2019), Hintergrundpapiere zum 10. Petersberger Klimadialog, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/ambitionsmechanismus\\_pariser\\_abkommen\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/ambitionsmechanismus_pariser_abkommen_bf.pdf) (1. Juni 2020).
- EEA (European Environment Agency) (2020), EEA greenhouse gas – data viewer, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer> (12. Oktober 2020).
- GCP (Global Carbon Project) (2019), Supplemental data of Global Carbon Budget 2019, <https://www.icos-cp.eu/global-carbon-budget-2019> (9. November 2020).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2018a), Special Report 1.5°C. Chapter 2: Mitigation pathways compatible with 1.5°C in the context of sustainable development, <https://www.ipcc.ch/sr15/> (1. März 2020).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2018b), Special Report 1.5°C. Summary for Policymakers, <https://www.ipcc.ch/sr15/> (1. März 2020).
- MCC (Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change) (2020), So schnell tickt die CO<sub>2</sub>-Uhr, <https://www.mcc-berlin.net/forschung/co2-budget.html> (21. Dezember 2020).
- O'Neill, B. C., T. R. Carter, K. Ebi, P. A. Harrison, E. Kemp-Benedict, K. Kok, E. Kriegler, B. L. Preston, K. Riahi, J. Sillmann, B. J. van Ruijven, D. van Vuuren, D. Carlisle, C. Conde, J. Fuglestedt, C. Green, T. Hasegawa, J. Leininger, S. Monteith und R. Pichs-Madruga (2020), Achievements and needs for the climate change, *Nature Climate Change*, 10, 1074–1084.
- Peters, G. P., R. M. Andrew, S. Solomon und P. Friedlingstein (2015), Measuring a fair and ambitious climate agreement using cumulative emissions, *Environmental Research Letters*, 10, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/10/105004> (1. Dezember 2019).
- PIK (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung) (2018), Auf dem Weg in die „Heißzeit“? Planet könnte kritische Schwelle überschreiten, <https://www.pik-potsdam.de/aktuelles/pressemitteilungen/auf-dem-weg-in-die-heisszeit-planet-koennte-kritische-schwelle-ueberschreiten> (6. August 2018).
- Raupach, M. R., S. J. Davis, G. P. Peters, R. M. Andrew, J. G. Canadell, P. Ciais, P. Friedlingstein, F. Jotzo, D. P. van Vuuren und C. le Quere (2014), Sharing a quota on cumulative carbon emissions, *Nature Climate Change*, 4, 873–879.
- Sargl, M., G. Wittmann und A. Wolfsteiner (2015), Mindestreferenzwerte für CO<sub>2</sub>-Emissionen, *Wirtschaftsdienst*, 95(7), 494–498.
- Sargl, M., A. Wolfsteiner und G. Wittmann (2017), The Regensburg Model: reference values for the (I)NDCs based on converging per capita emissions, *Climate Policy*, 17(5), 664–677.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2020), *Umweltgutachten 2020*, [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de) (14. August 2020).
- UN (United Nations) (2019), *World Population Prospects 2019*, <https://population.un.org/wpp/> (15. September 2020).
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2019), *Emissions Gap Report 2019*, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019> (15. Dezember 2020).
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2020), NDC of the EU, <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=EUU> (17. Dezember 2020).
- Wittmann, G. (2019), *Resource Sharing Models – A mathematical description*, [www.save-the-climate.info](http://www.save-the-climate.info) (5. Januar 2021).

**Title:** Calculation of Paris-Compatible Emission Targets Using the Example of the EU

**Abstract:** The Extended Smooth Pathway Model presented here provides a framework for allocating a global CO<sub>2</sub> budget to countries and deriving national emission paths. Exemplary emission targets are shown for the EU. The derivation of Paris-compatible emission targets, however, requires science-based political decisions about the global budget, its distribution, the potential for future negative emissions and the course of national emission paths.

**JEL Classification:** Q54, Q58

Stefan Fetzter, Christian Hagist

# Vorschlag zur Reform der Pflegeversicherung – Funktioniert die Soziale Marktwirtschaft noch?

Am 11.11.2020 veröffentlichte Jens Spahn das Eckpunktepapier zur Reform der sozialen Pflegeversicherung. Die Autoren beleuchten die ordnungs- und verteilungspolitischen Implikationen vier zentraler Aspekte des Reformvorschlags: das Einfrieren des maximalen Eigenanteils bei der stationären Versorgung; die Verpflichtung der Länder, sich an den Investitionskosten der Pflegeheime zu beteiligen; den Einstieg in einen Steuerzuschuss zur Pflegeversicherung und den Ausbau der Kapitalfundierung in der Finanzierung zukünftiger Leistungsversprechen. Trotz Reformvorschlag bleiben aber weiterhin wichtige Fragen unbeantwortet.

Jens Spahn hat am 11.11.2020 sein umfangreiches Eckpunktepapier zu einer weiteren Reform der sozialen Pflegeversicherung (SPV) vorgestellt. Der im Eckpunktepapier verankerte Einsatz für eine Verbesserung der Situation von Pflegebedürftigen aus allen Perspektiven ist sicherlich richtig und wichtig und nimmt mit der Alterung der Gesellschaft an Bedeutung zu. Entsprechend erscheint es unter Finanzierungsgesichtspunkten zielführend, die – längst überfällige – Dynamisierung der Pflegeleistungen, also eine jährliche Anpassung der Auszahlungsbeträge der SPV an die allgemeine Inflationsrate, gesetzlich zu verankern. Dies gibt allen Akteuren und insbesondere den betroffenen Haushalten mehr finanzielle Planungssicherheit. Warum allerdings nur der ambulante Sektor im Eckpunktepapier einbezogen wird und dies nicht für alle Leistungen der SPV gleichermaßen gilt, bleibt fraglich. Die Kosten des stationären Sektors dürften ebenfalls auf-

grund höherer Mieten und Löhne in Zukunft steigen. Aber es ist immerhin ein halber Schritt in die richtige Richtung.

Aus ordnungspolitischer, aber auch verteilungspolitischer Sicht sind im Eckpunktepapier insbesondere vier Aspekte bemerkenswert: erstens das Einfrieren des maximalen Eigenanteils bei der stationären Versorgung, zweitens die Verpflichtung der Länder, sich mit einem fixen Betrag pro Patient an den Investitionskosten der Pflegeheime zu beteiligen, drittens der Einstieg in einen Steuerzuschuss zur SPV und viertens ein leichter Ausbau der Kapitalfundierung in der Finanzierung zukünftiger Leistungsversprechen. Bei all diesen Punkten gibt es Argumente für und wider, jedoch scheint die Reform nicht aus einem Guss, und es bestehen ordnungs- und verteilungspolitische Fragezeichen.

Vor der Analyse der oben genannten Reformschritte sei vorab mit der populären Mär aufgeräumt, die SPV helfe insbesondere ärmeren Haushalten. Diese Begründung für den jüngsten Zweig der deutschen Sozialversicherung hält sich nicht nur in Talkshows und Zeitungskommentaren hartnäckig. Sie trägt jedoch nicht. Ärmere Haushalte, welche pflegebedürftig werden und nicht genug Einkommen und Vermögen haben, bekommen die Pflegeleistungen von der sogenannten Hilfe zur Pflege bezahlt, einer besonderen Form der Sozialhilfe. Es greift also das Fürsorge- und nicht das Versicherungsprinzip, denn natürlich soll in einem so reichen Staat wie Deutschland das medizinisch Notwendige nicht vom Geldbeutel abhängen. Dies war übrigens auch schon vor Einführung der SPV vor 25 Jahren so, nur waren es da allein die Schultern der Steuerzahlenden, welche die Leistungen für ärmere Haushalte trugen. Heute ist es eben eine Kombination aus Beitrags- und Steuerzahlenden. Die SPV ist damit besonders für die Mittelschicht mit Alterseinkommen über der Grundsicherung und etwas Vermögen relevant. Mancher sprach schon bei

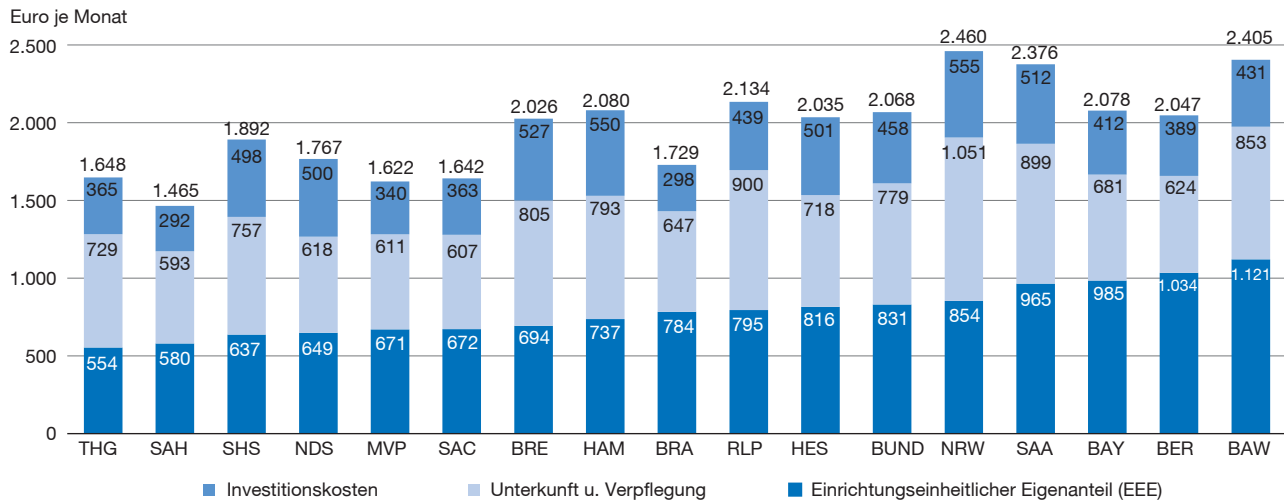
© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Prof. Dr. Stefan Fetzter** ist Professor für Public Health und internationale Gesundheitssysteme an der Hochschule Aalen.

**Prof. Dr. Christian Hagist** ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der WHU – Otto Beisheim School of Management in Vallendar.

Abbildung 1

**Finanzielle Belastung (Eigenanteil) eines Pflegebedürftigen in der stationären Pflege nach Bundesländern**

Anmerkungen: THG = Thüringen, SAH = Sachsen-Anhalt, SHS = Schleswig-Holstein, NDS = Niedersachsen, MVP = Mecklenburg-Vorpommern, SAC = Sachsen, BRE = Bremen, HAM = Hamburg, BRA = Brandenburg, RLP = Rheinland-Pfalz, HES = Hessen, NRW = Nordrhein-Westfalen, SAA = Saarland, BAY = Bayern, BER = Berlin, BAW = Baden-Württemberg.

Quelle: VDEK (2020).

der Geburt dieser fünften Säule der deutschen Sozialversicherung im Jahr 1995 vom Erbschaftsbewahrungsgesetz.

Die Umverteilung zwischen Arm und Reich innerhalb der Pflegeversicherung ist bisher wenig untersucht. Oftmals wird argumentiert, die SPV schütze besonders ärmere Bevölkerungsteile. Jedoch kann auch umgekehrt argumentiert werden, dass einkommensstärkere SPV-Versicherte, die bis zur Beitragsbemessungsgrenze mehr Beiträge zahlen, von den Leistungen der SPV überproportional profitieren. Denn mit zunehmendem Einkommen steigt auch die Lebenserwartung. Und damit dürfte auch die Wahrscheinlichkeit für die Inanspruchnahme für Pflegeleistungen, wie auch die Dauer des Bezugs derselben, höher sein.

### Begrenzung des Eigenanteils

Der Zusammenhang von Vermögensschutz- bzw. Erbschaftsschutz- und Pflegeleistungen besteht auch bei der von Jens Spahn geplanten Begrenzung des von den Versicherten selbst zu bezahlenden einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE). Plakativ gesprochen wird bei dieser Maßnahme eine Umverteilung vom Mittelstand ohne große Vermögen (wie er vornehmlich in strukturschwächeren Regionen, wie z. B. Thüringen zu finden ist) hin zum Mittelstand mit mehr Vermögen (wie z. B. in Baden-Württemberg) vorgenommen. Dies sei am folgenden Gedankenexperiment gezeigt: Nehmen wir an, die laufenden Einnahmen aus Rente und anderen Alterseinkommen würden bei einem Aufenthalt im Pflegeheim nicht ausrei-

chen, um den EEE komplett zu schultern. Ohne Vermögen greift dann die Hilfe zur Pflege. Hat der oder die Betroffene hingegen Vermögen, muss dies zunächst aufgezehrt, veräußert oder beliehen werden. Es geht also sprichwörtlich um „Omas Häusle“, zumal seit dem Angehörigen-Entlastungsgesetz auch der Nachwuchs nur sehr bedingt zur Finanzierung herangezogen werden kann.

Der Spahn'sche Vorschlag schiebt dem Vermögensabbau nun einen Riegel vor, indem der maximal zu zahlende EEE auf 700 Euro monatlich begrenzt wird. So profitieren insbesondere Haushalte, die andernfalls ihr Eigenheim oder sonstiges Vermögen veräußert oder beliehen hätten. Verteilungspolitisch fragwürdig ist, dass sich auch Pflegebedürftige, deren Renten und sonstige Einkünfte bisher schon ausreichen, um ein Pflegeheim mit einem höheren EEE zu bezahlen, zu den Gewinnenden zählen können. Von beiden Gruppen gibt es in Baden-Württemberg (und anderen west- und süddeutschen Bundesländern) mehr als in Thüringen. Und während in Baden-Württemberg der bisher selbst zu zahlende EEE durchschnittlich bei über 1.100 Euro liegt (womit eine durchschnittliche monatliche Subvention von mehr als 400 Euro pro stationär zu Pflegendem verbunden wäre), zahlt der durchschnittliche Thüringer Pflegefall ca. 550 Euro monatlich (vgl. Abbildung 1). Damit profitieren die Thüringer:innen und viele andere Ost- und auch Norddeutsche, wenn überhaupt, nur durch die in der Reform vorgesehene zeitliche Begrenzung der Eigenanteile auf 36 Monate. Die Verweildauer im Pflegeheim ist aber für das Gros der Pflegebedürftigen deutlich kürzer (vgl. Pattloch, 2014).

### Investitionskostenzuschuss der Länder

Auch die Verpflichtung der Bundesländer zu einem Zuschuss zu den Investitionskosten der Pflegeheime von 100 Euro pro Monat und vollstationärem Patienten ist ordnungs- und verteilungspolitisch fragwürdig. Zwar sind die Bundesländer nach § 9 SGB XI für „die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur“ verantwortlich, womit dieser Schritt im Eckpunktepapier begründet wird, allerdings sollten Investitionskosten in einem funktionierenden Marktsystem von den Betreibern erwirtschaftet werden und dann eigentlich ihren Eingang in die Preise finden. Durch den Zuschuss von 100 Euro pro Monat erfolgt quasi eine Nachfragesubvention von stationären Pflegeheimplätzen, die gegenüber ambulanten Pflegeleistungen günstiger werden.

Argumentiert wird im Eckpunktepapier damit, dass die Begrenzung der EEE schließlich den Bundesländern Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege erspart. Die im Eckpunktepapier beschriebenen Einsparungen von rund 1 Mrd. Euro erscheinen allerdings aufgrund des folgenden Gedankenexperiments eher „Wunschrechnen“ zugunsten der zu erwartenden Mehrausgaben. In Bezug auf die Mehrausgaben erscheint der angegebene Betrag von rund 1 Mrd. Euro durchaus plausibel. Teilt man nämlich diesen Betrag durch 1.200 Euro (also den jährlichen Investitionskostenzuschuss pro vollstationärem Pflegefall), käme man auf 833.000 Pflegeheimbewohnerjahre, was sich im Rahmen der amtlichen Statistik bewegt (Bundesministerium für Gesundheit, 2020).

In Bezug auf potenzielle Einsparungen erscheint der Betrag von 1 Mrd. Euro allerdings optimistisch: Bei rund 250.000 Beziehenden der Hilfe zur Pflege (Destatis, 2020) käme man unter der Prämisse, dass diese wirklich zwölf Monate im Pflegeheim verbringen, auf 3 Mio. Personenmonate. Teilt man den Betrag von 1 Mrd. durch diese 3 Mio. ergäbe sich ein Betrag von 333 Euro, den die Bundesländer durchschnittlich durch die Begrenzung des EEE einsparen. Aufgrund der oben skizzierten Ergebnisse und der Tatsache, dass der EEE zwischen den Bundesländern sehr stark schwankt (vgl. Abbildung 1), ergäben sich solche Einsparungen wiederum eher nur in west- und süddeutschen Bundesländern und in Berlin. Bei den anderen Bundesländern dürfte der Spahn'sche Business Case des Eckpunktepapiers nicht überall aufgehen.

### Steuerzuschuss zur sozialen Pflegeversicherung

Durch den geplanten Investitionszuschuss der Länder käme es gleichzeitig zu einem implizierten Einstieg in die Steuerfinanzierung für alle SPV-Versicherten. Daneben ist

im Eckpunktepapier auch ein expliziter pauschaler Steuerzuschuss zur SPV vorgesehen, der aus rein ordnungspolitischen Gründen abzulehnen ist. Im Eckpunktepapier wird dieser unter anderem mit der Vermeidung von Überforderung durch zu hohe Eigenanteile begründet. Diese – zunächst verteilungsgerecht klingende Begründung – ist aber keine gesamtgesellschaftliche Aufgabe (wiederum geht es hier nicht um die Beziehenden der Hilfe zur Pflege). Möchte die Gesetzgebung die soziale Pflegeversicherung von ihrer bisherigen, gut begründbaren Funktion als Teil zur Vollversicherung ausbauen, so müsste sie schlicht die Beiträge erhöhen. Dass dies negative gesamtwirtschaftliche Rückkopplungswirkungen induziert, liegt auf der Hand – deswegen ist es auch eine politische Abschätzung, dies zu tun oder zu unterlassen. Die Steuerzahlenden mit der einfachen Begründung heranzuziehen, dass sonst die Beitragszahlenden überlastet seien, dürfte zu Recht auch Verfassungsjurist:innen auf den Plan rufen. Auch mit dem Argument der beitragsfreien Familienmitversicherung sollte Jens Spahn vorsichtig umgehen, da sonst die privat Pflegeversicherten ebenfalls auf einen Steuerzuschuss pochen dürften – schließlich zahlen diese genauso Steuern und haben ebenfalls Familien.

### Ausbau der Kapitalfundierung

In Bezug auf die Generationengerechtigkeit ist die geplante Stärkung der Kapitalfundierung grundsätzlich zu begrüßen, da künftig ohnehin immer weniger Junge für immer mehr Ältere aufkommen müssen. Allerdings ist ein Ausbau des Pflegevorsorgefonds über eine Beitragsatzserhöhung für Kinderlose um 0,1 Prozentpunkte der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Fast alle aktuellen Beitragssatzprojektionen aus der Wissenschaft rechnen mit einer Verdoppelung des Beitragssatzes von heute 3,05 % auf etwa 6 % bis ins Jahr 2060 (Bahnsen et al., 2020; BertelsmannStiftung, 2019; Breyer und Lorenz, 2020). Eine echte Pflegereform, die auch die Generationengerechtigkeit stärken möchte, muss beim Pflegevorsorgefonds nicht kleckern, sondern klotzen. So könnte eine tragfähige soziale Pflegeversicherung in ihrer heutigen Ausgestaltung als Teilversicherung geschaffen werden, die zumindest nicht zu stark intergenerativ umverteilt. Darüber hinaus würde die SPV auch weiterhin – wie es die finanzwissenschaftliche Logik der optimalen Sozialversicherung vorgibt – nur einen Teil des finanziellen Risikos übernehmen.

### Schlussfolgerung

Natürlich gibt es Adverse Selektion auf dem Markt für Pflegeversicherung, weswegen der Staat hier eine Rolle hat. Aber genauso gibt es Moral Hazard, insbesondere bei Vollversicherung, und das Crowding Out effizienter



Selbstversicherung über eigene Ersparnisse oder Hilfe der Familie. Nominal steigende Eigenanteile sind also volkswirtschaftlich effizient – und aufgrund der Absicherung der ärmeren Haushalte über die Hilfe zur Pflege wahrscheinlich auch wohlfahrtsmaximierend. Eine Deckelung der EEE, womöglich noch ohne Inflationsausgleich, senkt somit die gesamtwirtschaftliche Effizienz und widerspricht dem Ziel einer generationengerechteren Finanzierung der Pflege.

Allerdings hat der Bundesgesundheitsminister mit dem Thema Begrenzung der Eigenanteile in der Tat einen Punkt identifiziert, bei dem gesellschaftlich einiges im Argen liegt. Die Bevölkerung zeigt sich derzeit sehr zurückhaltend, für ihre Eigenanteile entsprechend vorzusorgen. Wenn der Pflegefall eintritt, sind viele Betroffene und ihre Angehörigen überfordert – auch in Hinblick auf kurzfristig zu treffende finanzielle Entscheidungen. Wie teuer wird die Pflege und wie lange wird sie andauern? Das Thema privater Vermögensaufbau für Pflegeleistungen sollte vor diesem Hintergrund nochmals komplett neu überdacht werden. Denn ob die mit der Reform geplante Erhöhung des Zuschusses zum (nach Spahns Vorgänger benannten) Pflege-Bahr von 15 auf 45 Euro tatsächlich einen Vorsorgeboom auslöst, wenn gleichzeitig die Eigenanteile begrenzt werden, darf bezweifelt werden.

In einer funktionierenden sozialen Marktwirtschaft wäre es eigentlich das Kerngeschäft der Versicherungs- und Finanzindustrie, durch finanzwirtschaftliche Innovationskraft passgenaue Produkte zu entwickeln. Aktuarisch ist das Thema Pflege ein recht gut kalkulierbares Risiko, sowohl was die Kosten als auch was den Leistungszeitraum angeht. Deswegen ist es erstaunlich, wie wenige Produkte jenseits des Pflege-Bahrs angeboten und beworben werden. Wo sind beispielsweise Produkte für akut Betroffene ohne entsprechende Ansparphase oder liquides Geldvermögen? Ein Beispiel dafür wären umgekehrte Hypotheken, also die (teilweise) Verrentung des Eigenheims bei gleichzeitigem lebenslangem Wohnrecht. Oder Produkte, bei denen die Themen Altersvorsorge und Pflege gekoppelt werden, denn eigentlich sind ja beides Langlebensrisiken. Vielleicht wäre eine konzertierte Aktion Pflegevorsorge mit diesen Themen und einem Appell an

die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Finanzindustrie besser als stetiger, teurer Reformeifer. Denn die einzige Ausrede der Finanzwirtschaft ist, dass die Gesetzgebung keinen eindeutigen Kompass vorgibt. Würde es diesen geben, könnte jeder seine Rolle in der sozialen Marktwirtschaft erfüllen.

Auch aus Sicht der Pflegebranche ergäben sich mit einem klaren ordnungspolitischen Kompass womöglich mehr Chancen als Risiken. Das Problem des „Pflegenotstands“ rührt eben schlussendlich auch von einer mangelnden Bereitschaft, für Pflege entsprechend zu bezahlen. Um künftig diese Zahlungsbereitschaft zu stärken, bedürfte es von gesetzgeberischer Seite einer Dynamisierung der Leistungsbeträge der SPV auch im stationären Sektor. Der andere Teil müsste von den Betroffenen selbst kommen – die dann im Zweifel auf einen Teil des Erlöses von „Omas Häusle“ verzichten müssen – damit Oma eine bessere Pflege bekommen kann.

## Literatur

- Bahnsen, L., S. Fetzter, F. Franke und C. Hagist (2020), Gone with the windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its intergenerational implications, *The Journal of the Economics of Ageing*, 17.
- BertelsmannStiftung (2019), Perspektive Pflege – Beitragssatzprognose SPV – Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung im rechtlichen Status quo bis 2045.
- Breyer, F. und N. Lorenz (2020), Wie nachhaltig sind die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung finanziert?, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 591-596.
- Bundesministerium für Gesundheit (2020), Soziale Pflegeversicherung – Leistungsempfänger nach Altersgruppen und Pflegegraden, [https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Leistungsempfaenger/2019\\_Leistungsempfaenger-nach-Altersgruppen-und-Pflegegraden-insgesamt.xlsx](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Statistiken/Pflegeversicherung/Leistungsempfaenger/2019_Leistungsempfaenger-nach-Altersgruppen-und-Pflegegraden-insgesamt.xlsx) (24. November 2020).
- Destatis (2020), Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zur Pflege am Jahresende, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/t001-kap5-9-hzp-empf-insg-bl-odl-3112.html> (24. November 2020).
- Pattloch, D. (2014), Verweildauer in vollstationärer Dauerpflege 1999–2011: Eine bevölkerungsbezogene Analyse, *Gesundheitswesen*, 76(11), 722-726.
- VDEK (2020), Finanzielle Belastung (Eigenanteil) eines Pflegebedürftigen in der stationären Pflege nach Bundesländern, [https://www.vdek.com/content/dam/vdeksite/vdek/daten/f\\_pflegeversicherung/spv\\_finanzielle\\_belastung\\_pflegebeduerftiger\\_stationaer\\_saeulen.jpg](https://www.vdek.com/content/dam/vdeksite/vdek/daten/f_pflegeversicherung/spv_finanzielle_belastung_pflegebeduerftiger_stationaer_saeulen.jpg) (24. November 2020).

**Title:** *A Reform Proposal for Germany's Long-term Care Insurance – Is the Social Market Economy Still Functioning?*

**Abstract:** *In mid-November 2020 Germany's health minister Jens Spahn presented a new reform proposal for Germany's long-term care insurance. The cornerstones of this proposal are a cap on cost-sharing of patients in nursing homes of 700 euro per month, higher revenues financed by taxes instead of social contributions, a cost-coverage of states concerning investments in nursing homes and a slight increase of capital funding in statutory long-term care insurance. We discuss these reform proposals from both a distributional as well as an institutional perspective. Although we share the problem assessment, we argue that reforms should rely more on co-payments and new insurance solutions.*

**JEL Classification:** H51, I13, I18



# Debatte über die Doppik: Replik und Erwiderung

In der Septemбераusgabe 2020 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien“ von Désirée Christofzik, Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Christian Raffer und Felix Rösel. Stephan Stüber vertritt in einer Replik eine andere Auffassung, im Anschluss erläutern Christofzik et al. ihren Standpunkt in einer Erwiderung.

Stephan Stüber

## Replik: Die Doppik bremst keine öffentlichen Investitionen!

In ihrem Beitrag in der Septemбераusgabe 2020 zeigen sich Désirée Christofzik, Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Christian Raffer und Felix Rösel angesichts mehrerer Studien zur Umstellung des Rechnungswesens in Kommunen von der Kameralistik auf die Doppik davon überrascht, dass „tendenziell die Investitionsausgaben wie etwa für Baumaßnahmen oder den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden“ sinken. Und weiter heißt es: „Wenngleich diese Effekte nicht in allen Studien oder Spezifikationen statistisch signifikant sind, so ist die übereinstimmende Beobachtung eines negativen Effekts auf die öffentlichen Investitionen doch bemerkenswert – lag doch eine Hoffnung auf einer Stärkung der Vermögenssubstanz.“ Die Ursachenanalyse liest sich wie folgt: „Eine Ursache könnten die höheren Verwaltungsausgaben und die geringeren Einnahmen aus der Veräußerung von öffentlichem Vermögen sein, die den finanziellen Spielraum für neue Investitionen reduzieren. Kommunale Beschäf-

tigte und politische Entscheidungsträger könnten außerdem vor Investitionen zurückschrecken, da sie um den Zusatzaufwand bei der Vermögensbewertung und die Abschreibungen im doppelischen System wissen, die sich negativ auf folgende Haushalte auswirken. Auch die fehlende Erfahrung mit dem neuen Buchungssystem könnte eine Zurückhaltung bei der Investitionsneigung erklären. Schließlich könnte die erhoffte höhere Transparenz des Haushalts dazu geführt haben, dass ein Bedarf eben nicht bei neuen Investitionen, sondern der Unterhaltung des bestehenden Vermögens aufgedeckt wurde.“ Empfohlen wird sodann, die Bewertung der Nachhaltigkeit von Haushaltsentscheidungen nicht allein an der Entwicklung der Investitionen festzumachen und die Hintergründe des Investitionsrückgangs unter der Doppik noch näher zu beleuchten. Die Auswertung der Studien führt die Autor:innen zu dem Schluss, es sei unklar, ob eine Umstellung von Länder- und Bundeshaushalten auf doppelische Standards die öffentlichen Investitionen in Deutschland nicht sogar zusätzlich ausbremsen könnte. Die in der Schlussfolgerung enthaltene These – wenn nach Auffassung der Autor:innen auch noch näher zu prüfen – ist so steil, dass sie nicht unwidersprochen bleiben kann. Wer in seiner Studie auf ein „überraschendes Ergebnis“ stößt, sollte sich gehalten fühlen, nach plausiblen Erklärungen zu suchen statt zu spekulieren.

Die Freie Hansestadt Hamburg hat mit dem Haushaltsjahr 2015 ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf einen doppelischen Produkthaushalt umgestellt. Das neue Haushaltswesen hat Politik und Verwaltung einiges abverlangt. Ohne dies im Einzelnen ausführen zu können, kann sicher auch festgehalten werden, dass die Doppik das Entscheidungsverhalten verändert hat. Dass aber Verwaltung

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

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

**Dr. Stephan Stüber** leitet das Referat Haushalts- und Kassenrecht, Haushaltssystematik der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg.

und Politik vor „Investitionen zurückschrecken, da sie um den Zusatzaufwand bei der Vermögensbewertung und die Abschreibungen im doppischen System wissen, die sich negativ auf folgende Haushalte auswirken“ und dann auch noch stattdessen Aufwendungen planen und verursachen, dürfte niemand beobachtet haben können. Im Gegenteil: Ich nehme Politiker wahr, die die Umstände in der Kommune, in der sie leben, gestalten wollen. Von „technischen“ Fragen wie einer Vermögensbewertung lassen sie sich dabei nicht abschrecken.

Für die in den dargestellten Studien getroffenen Feststellungen liegen zahlreiche plausible Gründe auf der Hand, als derjenige, den die Autor:innen heranziehen:

1. Es geht schon mit den gewählten Begriffen los, wenn im Zusammenhang mit der Doppik von „Investitionsausgaben“ oder davon gesprochen wird, mit der Umstellung auf eine doppische kommunale Haushaltsführung seien in der Tendenz höhere „laufende Verwaltungsausgaben“ verbunden, z.B. für Personal oder Sachaufwand.“ So sind (kamerale) Verwaltungsausgaben und (doppischer) Verwaltungsaufwand (insbesondere Personal- und Sachaufwand) weder begrifflich noch der Sache nach dasselbe. In der Doppik müssen die laufenden Sachaufwendungen im Vergleich zu den kameraleen Sachausgaben steigen. Denn schließlich umfassen diese im Unterschied zur Kameralistik auch nicht zahlungswirksame Vorgänge wie insbesondere Abschreibungen auf das Vermögen. Der Personalaufwand enthält unter anderem Zuführungen zu den Rückstellungen für Pensionen. Unklar bleibt in der Darstellung, ob die „doppischen Verwaltungsausgaben“ um solche Effekte bereinigt wurden. Sollte es diese Bereinigung nicht gegeben haben, muss es sehr verwundern, dass der Personalaufwand im Vergleich zu den (kameraleen) Personalausgaben nicht signifikant gestiegen ist.

Auch erwecken die gewählten Begriffe zumindest den Eindruck, als würden (kamerale) Investitionsausgaben mit (doppischen) Investitionsauszahlungen gleichgesetzt. Die Investitionsbegriffe der Doppik und der Kameralistik unterscheiden sich aber, wenn auch nach den haushaltssystematischen Vorschriften für die Kommunen z.B. in Bayern<sup>1</sup> möglicherweise nicht so stark wie auf der staatlichen

Ebene.<sup>2</sup> Aber zumindest folgende Unterschiede dürften auch für die Kommunen festzustellen sein:

a) Nach den kameraleen Vorschriften stellt der Erwerb einer Beteiligung oder einer Kapitaleinlage eine Investition dar. Das entspricht den Regelungen für die Doppik. Nur musste in der Haushaltspraxis der Freien und Hansestadt Hamburg gelegentlich Folgendes festgestellt werden: Im Haushaltsplan wurde eine Kapitaleinlage als Investitionsauszahlung veranschlagt und dann später auch so gebucht. Die kamerale Betrachtung endet nun – die Kapitaleinlage bleibt eine Kapitaleinlage und damit eine Investition. In der Doppik wird am Ende des Haushaltsjahres für den Jahresabschluss nachgesehen, ob das Eigenkapital der Beteiligung in Höhe der Kapitaleinlage gestiegen ist. Ist das nicht der Fall, handelt es sich nicht (mehr) um eine Kapitaleinlage, sondern im Ergebnis um einen Betriebsmittelzuschuss. Die vermeintliche Investition entpuppt sich als konsumtive Maßnahme (siehe z.B. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, 2018).

b) Die Umstellung auf die Doppik hat in Hamburg viele Sachverhalte zutage gefördert, die während der Kameralistik den Investitionen zugeordnet wurden, obwohl dies bei genauerer Betrachtung schon damals kaum vertretbar war (siehe z.B. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2008). Der politische Erfolg bemisst sich darin, dass die Finanzierung einer gewünschten Maßnahme im Haushaltsplan untergebracht ist. Die Abrechnung wird im kameraleen System nach meinem Eindruck eher selten näher betrachtet. Auf Landesebene sind die Jahresberichte der Rechnungshöfe voll von Fällen, in denen die Verwaltung Investitionen angenommen hat, ohne dass dies einer näheren Überprüfung standhielt. Das dürfte in den Kommunen mit kameralem Rechnungswesen nicht grundlegend anders sein. In der Doppik hat sich der Fokus auf die Rechnungslegung verlagert, weil die Vorschriften der

<sup>1</sup> Obergruppen 93 bis 96 und 98 des bayerischen Gruppierungsplans, Anlagen 2 und 4, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2019a), sowie Kontenklasse 78 des Kommunalen Kontenrahmens Bayern, Anlagen 2 und 5, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2019b).

<sup>2</sup> Zu den Ausgaben für Investitionen gehören auf der staatlichen Ebene Ausgaben für Baumaßnahmen (soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen), für den Erwerb von beweglichen Sachen (soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt), für den Erwerb von unbeweglichen Sachen, den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, für Darlehen, für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie für Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die vorgenannten Zwecke, §10 Absatz 3 Nr. 2 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (2017). Nach Nr. 5.7.2.3.4 der Standards Doppik des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens (2020) sind bei hinreichender Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme aus Gewährleistungen dagegen Rückstellungen zu bilden, die Aufwand darstellen. Militärische Beschaffungen werden wie andere Vermögensgegenstände nach ihren Anschaffungs- oder Herstellungskosten abgegrenzt und sind deshalb überwiegend den Investitionen zuzurechnen. Für die Kameralistik gilt eine Wertgrenze von 5000 Euro, für die Doppik von 800 Euro.

kaufmännischen Rechnungslegung hierfür gemacht sind. Das Haushaltsrecht mit Voranschlag und Ermächtigungen sowie den mit den erforderlichen Schätzungen notwendigerweise verbundenen Ungenauigkeiten steht hierzu in einem latenten Spannungsverhältnis. Deshalb ist die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik Anlass, alle bisherigen vermeintlichen Gewissheiten einer Kontrolle zu unterziehen. Ungenauigkeiten in der Planung müssen „begradigt“ werden. Der Rückgang der Investitionen könnte also – wie die Autor:innen dann ja auch einräumen – schlicht an einer höheren Genauigkeit in der Abgrenzung von Unterhaltungsaufwand und Investition liegen.

2. Im Rahmen einer jeden Haushaltsplanung ist entscheidend, in welchem Umfang Aufwendungen verursacht und Auszahlungen – auch für Investitionen – geleistet werden dürfen. Maßgeblich dafür ist zum ersten, ob der Ergebnisplan in Erträgen und Aufwendungen mindestens ausgeglichen sein muss. Hamburg hat sich z. B. zum Ziel gesetzt, seinen Gesamtergebnisplan ab dem Haushaltsjahr 2024 – bereinigt um konjunkturelle Effekte und Auswirkungen von außerordentlichen Notsituationen wie der COVID-19-Pandemie – so aufzustellen, dass die Erträge die Aufwendungen mindestens decken. Bis dahin ist übergangsweise noch ein jährlich sinkendes Defizit für den Gesamtergebnisplan zulässig. Für die Kommunen wurde der Haushaltsausgleich in den Ländern unterschiedlich geregelt. So wird teilweise zwischen ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis unterschieden, um dann die Anforderungen an den Ausgleich auf das ordentliche Ergebnis,<sup>3</sup> beide jeweils für sich<sup>4</sup> oder beide zusammen zu beziehen.<sup>5</sup> Auch wird teilweise zugelassen, dass der Haushaltsplan zeitlich befristet nicht in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen wird, um dann unterschiedliche Anforderungen an den Ausgleich der dadurch entstehenden Fehlbeträge zu stellen.<sup>6</sup> Müssen nicht alle Aufwendungen eines Ergebnisplans durch Erträge ausgeglichen sein, fehlen auch Einzahlungen, die für Auszahlungen für Investitionen genutzt werden können.

Für die Betrachtung ist nämlich zweitens von Bedeutung, wie die Erträge zusammengesetzt sind, insbesondere welcher Anteil zahlungswirksam ist. Hier ist für Hamburg festzustellen, dass die Erträge weit überwiegend aus zah-

lungswirksamen Steuern, Gebühren und Bußgeldern bestehen. Auf der Aufwandsseite stehen dem in erheblichem Umfang nichtzahlungswirksame Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen gegenüber. Dies hatte seit Einführung der Doppik zur Folge, dass die Freie und Hansestadt Hamburg kein Liquiditätsproblem hatte. Die Steuerungsimpulse für politische Entscheidungen rühren aus den Grenzen her, die der Gesamtergebnisplan setzt, also aus den Erträgen. Die jährlich durch Abschreibungen nicht gebundenen Einzahlungen wurden vollständig zur Deckung von Auszahlungen für Investitionen veranschlagt.<sup>7</sup>

Für eine extensive Haushaltswirtschaft mit darüber hinausgehenden Investitionen war dagegen in Hamburg kein Raum mehr. Denn war es früher zulässig, Investitionen durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren, verbietet dies die sogenannte Schuldenbremse mittlerweile. Auch in den Kommunen wurden in den letzten Jahren verstärkt auf die Einhaltung der Regelungen zur Kreditaufnahme geachtet. Investitionen, die über den Ersatz für abgeschriebene Vermögensgegenstände hinausgehen, müssen deshalb aus den laufenden Einnahmen (Kameralistik) oder Einzahlungen (Doppik) finanziert werden können. Für die Steigerung der Investitionstätigkeit müssten deshalb Überschüsse im Ergebnisplan erzielt werden, sodass zahlungswirksamen Erträgen keine Aufwendungen und in der Folge auch keine konsumtiven Auszahlungen gegenüberstehen. Der mit der Schuldenbremse und einem Kreditaufnahmeverbot verfolgte politische Wille, mit den (Steuer-)Einnahmen von heute das Vermögen von morgen vorfinanzieren zu müssen, hat aber nichts mit der Doppik als Rechnungsstil zu tun. Der Ergebnisausgleich, also die Anforderung, auch den Vermögensverzehr zu verdienen, ist für alle Gebietskörperschaften eine erheblich größere Herausforderung als der Ausgleich von kameralen Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten. Dies kann nur mit langen Umstellungsfristen gelingen. Viele Kommunen scheitern hieran schon unabhängig von außergewöhnlichen Notsituationen (siehe z. B. Sächsischer Rechnungshof, 2014). Vor diesem Hintergrund wäre für die in den Studien untersuchten Kommunen zu prüfen gewesen, ob die Ergebnispläne bereits ausgeglichen waren, wie sich die Erträge zusammengesetzt haben,

3 So z. B. §80 Absatz 2 Satz 2 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000).

4 Siehe z. B. §110 Absatz 4 Sätze 1 und 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (2020).

5 So §63 Absatz 4 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (2019).

6 Siehe z. B. §24 Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik, 2019); §110 Absatz 5 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (2020).

7 Siehe z. B. Haushaltsplan 2019/2020: Den im Gesamtergebnisplan veranschlagten „Aufwendungen aus Abschreibungen“ in Höhe von jeweils etwa 625 Mio. Euro zuzüglich der „Abschreibungen auf Finanzanlagen und Wertpapiere des Umlaufvermögens“ in Höhe von etwa 46 Mio. Euro in 2019 und 60 Mio. Euro in 2020 (= 671 bzw. 685 Mio. Euro) steht im doppelischen Gesamtfinanzplan ein Saldo aus den Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionen in Höhe von 665 bzw. 689 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kommen sogar noch jeweils über 220 Mio. Euro des gesondert ausgewiesenen Saldos der Einzahlungen und Auszahlungen aus gegebenen Darlehen. Der Gesamtergebnisplan und der doppelische Gesamtfinanzplan sind Teil des Bandes „Gesamthaushalt 2019/2020“ der Finanzbehörde Hamburg (2020, 31 ff.).

insbesondere ob sie weit überwiegend zahlungswirksam waren, und wie sich die Rahmenbedingungen für die Kreditaufnahme verändert haben, bevor man eine vermeintlich geringere Investitionstätigkeit dem Rechnungswesen anlastet und daraus am Ende auch noch ein Votum zur Einführung von EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) ableitet.

## Literatur

- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2019a), Bekanntmachung über die Vorschriften über die kommunale Haushaltssystematik nach den Grundsätzen der Kameralistik (VVKommH-Syst-Kameralistik) vom 24.8.2016 (AllMBI. S. 1952), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 20.5.2019 (BayMBI. Nr. 206) geändert worden sind, [https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV\\_2023\\_I\\_2281](https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2023_I_2281) (8. Februar 2021).
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2019b), Bekanntmachung über die Vorschriften der kommunalen Haushaltssystematik nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (VVKommHSyst-Doppik) vom 24.8.2016 (AllMBI. S. 1723), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 1.8.2019 (BayMBI. Nr. 327) geändert worden sind, [https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV\\_2023\\_I\\_2215-3](https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2023_I_2215-3) (8. Februar 2021).
- Finanzbehörde Hamburg (2020), Haushaltsplan 2019/2020 Band „Gesamthaushalt 2019/2020“, <https://www.hamburg.de/fb/haushaltsplaene/11502340/doppelhaushalt-2019-2020/> (8. Februar 2021).
- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000), in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. B-W S. 581, ber. 698), zuletzt geändert am 17.6.2020 (GBl. B-W S. 403).
- Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens (2020), Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards Doppik) nach § 7a HGrG in Verbindung mit § 49a HGrG in der Fassung des Beschlusses vom 18.11.2020, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Standards\\_fuer\\_Haushalte/standardisierung-rechnungswesen.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Standards_fuer_Haushalte/standardisierung-rechnungswesen.html) (8. Februar 2021).
- Haushaltsgrundsätzegesetz (2017) vom 19.8.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert am 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122).
- Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik – KommHV-Doppik (2019), vom 5.10.2007 (BayGVBl. S. 678), zuletzt geändert am 26.3.2019 (BayGVBl. S. 98).
- Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (2019), vom 18.12.2007 (BbgGVBl. I S. 286), zuletzt geändert am 19.6.2019 (BbgGVBl. I Nr. 38).
- Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (2018), Haushaltsplan 2017/2018 – Einzelplan 7 – Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Genehmigung von überplanmäßigen Kosten nach § 39 Landeshaushaltsordnung im Haushaltsjahr 2017, Bürgerschafts-Drucksache, 21/13505, 3.
- Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (2020), vom 17.12.2010 (NdsGVBl. S. 576), zuletzt geändert am 15.7.2020 (NdsGVBl. S. 244).
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2008), *Jahresbericht 2008*, Tz. 42, <https://www.hamburg.de/rechnungshof> (8. Februar 2021).
- Sächsischer Rechnungshof (2014), *Jahresbericht 2014*, Bd. II: Kommunalbericht, Tz. 17, <https://www.rechnungshof.sachsen.de/JB2014-band-II.pdf> (8. Februar 2021).

Désirée I. Christofzik, Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Christian Raffer, Felix Rösel

## Erwiderung: Licht und Schatten der Doppik-Umstellung

In der Septemбераusgabe 2020 des Wirtschaftsdiensts haben wir die Ergebnisse unserer drei empirischen Studien dargestellt (Christofzik et al., 2020).<sup>1</sup> Sie dokumentieren tendenziell einen Rückgang der Investitionen in deutschen Kommunen nach ihrer Umstellung auf die staatliche doppelte Buchführung (Doppik). In einer Replik kommentiert Stephan Stübner unsere Ergebnisse. Insbesondere bezweifelt er die Validität der verwendeten Daten, bemängelt die Ursachensuche und stellt unseren Ergebnissen die aus seiner Sicht positiven Erfahrungen

mit der Doppik in Hamburg gegenüber. Wir nutzen diese Erwiderung für Erläuterungen.

**1. Validität der Daten:** Wenn wir von „Ausgaben“ sprechen, meinen wir Ausgaben. Stephan Stübner kritisiert, dass wir in unseren Studien kamerale Ausgaben mit doppischen Aufwendungen vergleichen würden. Eine solche Vermischung wäre in der Tat abwegig und wurde deshalb auch in keiner der drei Untersuchungen vorgenommen. Stattdessen verwenden wir durchgehend kamerale Ausgabendaten, auch für doppisch buchende Kommunen.<sup>2</sup> Dies ist aufgrund der finanzstatistischen Berichtspflichten möglich.<sup>3</sup> Für die Gemeinden und Gemeindeverbände

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

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

1 Die drei empirischen Studien wurden unabhängig voneinander mithilfe quasi-experimenteller Methoden erstellt (Christofzik, 2019; Dorn et al., 2020; Raffer, 2020). Alle drei Studien analysieren, wie sich verschiedene Haushaltskennziffern nach der Doppik-Einführung in deutschen Kommunen verändert haben.

2 Der Begriff „laufender Sachaufwand“ hat hierbei nichts mit doppischen Aufwendungen zu tun, sondern umfasst als feststehender Begriff in der amtlichen Statistik neben den sächlichen Verwaltungsausgaben die Erstattungen an andere Bereiche. Den Begriff „Personalaufwand“ verwenden wir – entgegen den Aussagen in der Replik – nicht.

3 Vom Bund und den Ländern müssen gemäß §49b Haushaltsgrundsätzegesetz weiterhin Daten nach dem Gruppierungs- und Funktionenplan mindestens bis auf die Ebene der Dreisteller bereitgestellt werden (siehe auch die Regelungen im FPStatG).



**Prof. Dr. Désirée I. Christofzik** ist Professorin für öffentliche Finanzwirtschaft an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl.

**Florian Dorn** ist Vorstandsreferent am ifo Institut in München und Doktorand an der LMU München mit Forschungsschwerpunkten in der öffentlichen Finanzwirtschaft und politischen Ökonomie.

**Dr. Stefanie Gäbler** war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie am ifo Institut in München.

**Christian Raffer** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen des Deutschen Institut für Urbanistik (difu) in Berlin sowie Doktorand an der Freien Universität Berlin.

**Dr. Felix Rösel** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts mit Forschungsschwerpunkten in lokalen öffentlichen Finanzen und politischer Ökonomie.

bereiten die Statistischen Landesämter die Daten nach landesspezifischer und bundeseinheitlicher Gliederung auf. Dafür werden für Doppik-Kommunen Überleitungen vorgenommen, sodass die Haushaltsdaten ins kamerale Schema passen. Da eine eindeutige Zuordnung nicht in allen Fällen möglich ist, standen wir während des Forschungsprozesses in engem Austausch mit den Statistischen Ämtern der Länder oder des Bundes und haben teils durch Sonderauswertungen bereinigte Haushaltsdaten erhalten, die zwischen doppisch und kamerale buchenden Kommunen vergleichbar sind.<sup>4</sup> Des Weiteren haben wir hierbei die vor der Doppik bereits bestehenden Unterschiede zwischen den umstellenden und nicht umstellenden Kommunen herausgerechnet (Differenzen-in-Differenzen-Ansatz; siehe Kugler et al., 2014).

4 Während wir für unsere Studien und die dort betrachteten Aggregate auf vergleichbare Daten zurückgreifen konnten, zeigt sich für andere Zeitreihen ein deutlicher „Doppik-Bruch“. Im Sinne einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik wäre es daher wünschenswert, disaggregierte und vergleichbare Daten möglichst umfassend zur Verfügung zu stellen.

*2. Mögliche Ursachen des Investitionsrückgangs:* In einer aktuellen Umfrage bestätigt die Mehrzahl der befragten Kommunen in Sachsen, dass die Doppik Auswirkungen auf ihre Investitionstätigkeit hat (Geißler et al., 2020). Etwa 85 % der Gemeinden heben in diesem Zusammenhang den Nexus von Investitionen und Abschreibungen hervor – auch Stephan Stüber betont dies in seinen Ausführungen. Viel spricht also für die Vermutung, dass die „Einpreisung“ von Abschreibungen eine Bremswirkung bei kommunalen Investitionen hat und die von uns gefundenen Effekte keine bloßen Artefakte der Buchungsdefinitiorik sind.

Stephan Stüber führt weitere Gründe für eine geringere kommunale Investitionstätigkeit an, die ihre Berechtigung haben mögen, aber durch unser Studiendesign für die Ergebnisse keine Rolle spielen können. Wir nutzen aus, dass die Doppik zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den einzelnen Kommunen eingeführt wurde und vergleichen die Entwicklung der kommunalen Finanzen vor und nach der Doppik-Einführung mit einer Kontrollgruppe von noch kamerale buchenden Kommunen. Stephan Stübner bringt an, dass Kommunen aufgrund der Schuldenbremse ebenso verstärkt auf die Einhaltung von Kreditgrenzen achten und dies zu einem Rückgang von kreditfinanzierten Investitionen führen könne. Für die von uns betrachteten Kommunen in den Flächenländern könnte dies zunächst nur unter der Prämisse gelten, dass die Länder im Vorgriff auf die ab dem Jahr 2020 für sie geltende Schuldenbremse tatsächlich stärker auf die Kreditaufnahme ihrer Kommunen geachtet haben. Die Kommunen selbst werden von der Schuldenbremse nicht erfasst und können grundsätzlich weiterhin Kredite für Investitionen aufnehmen. Jedoch wären selbst dann gleichermaßen alle Kommunen betroffen – die doppisch buchenden Kommunen ebenso wie die Vergleichsgruppe. Daher kann die Schuldenbremse unsere Ergebnisse nicht erklären.<sup>5</sup>

Außerdem weist Stephan Stüber in seiner Replik darauf hin, dass veränderte Regelungen zum Haushaltsausgleich den Spielraum für Investitionen einschränken können. Er liefert stichhaltige Erklärungen, warum es eine deutlich größere Herausforderung sein kann, im doppischen Haushalt einen Ergebnishaushalt auszugleichen, als den Ausgleich kameraler Einnahmen und Ausgaben zu erreichen und räumt dabei ein, dass sich dies in geringeren Investitionen niederschlagen kann. Die veränderten Regelungen zum Haushaltsausgleich folgen aber zwangsläufig aus der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens. Daher ist dies gerade eine Erklärung und keine Entkräftung der von uns beobachteten Effekte. Obwohl Stephan Stüber zu Beginn seiner Replik bezwei-

5 Auch empirisch lassen sich keine Auswirkungen auf den Schuldenstand feststellen (Christofzik, 2019).



felt, dass der Unterschied mit einem veränderten Entscheidungsverhalten zu tun hat, schreibt er schließlich, es könne „sicher auch festgehalten werden, dass die Doppik das Entscheidungsverhalten verändert hat.“

3. *Andere Erfahrungen:* Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Doppik wie gewünscht das kommunale „Tafelsilber“ besser schützt. Auch haben wir in unserem Artikel weitere Vorteile der Doppik herausgestellt. Der Preis hierfür sind jedoch höhere Verwaltungsausgaben. Wie bei jeder politischen Maßnahme stellt sich nüchtern die Frage, ob die Vorteile der Doppik ihre Kosten aufwiegen. Dies dürfte regional sehr unterschiedlich sein. Eine unter dem Strich positive Bilanz der Doppik, die Stephan Stüber in seiner Replik für die Großstadt Hamburg mit personalstarker Finanzbehörde und zahlreichen öffentlichen Beteiligungen ziehen mag, kann für kleine Gemeinden im ländlichen Raum ganz anders ausfallen. Stephan Stübner stellt selbst für Hamburg fest, dass das „neue Haushaltswesen (...) Politik und Verwaltung einiges abverlangt“ hat. Zahlreiche Kommunen berichten von höheren Personal- und Verwaltungsausgaben sowie hohen Implementierungskosten durch die Anforderungen der kommunalen Doppik (vgl. Böhme et al. 2013, Geißler et al. 2020). Die Doppik ist in dieser Hinsicht teurer als die Kameralistik. In 80 % der befragten sächsischen Kommunen hat die Doppik den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst weiter verschärft (Geißler et al., 2020). Es verwundert deshalb nicht, dass in den beiden Bundesländern mit Wahlfreiheit – Bayern und Thüringen – die Doppik alles andere als ein Kassenschlager ist. Gerade einmal 5 % aller kreisangehörigen Gemeinden in diesen Ländern haben sich im Lauf der Zeit für die Doppik entschieden, 95 % buchen weiter kameral. In Bayern sind die fränkischen Kommunen Königsfeld, Niederwerrn und Selb von der Doppik sogar wieder zur Kameralistik zurückgekehrt oder bereiten dies vor.<sup>6</sup>

6 Vgl. „Zurück in die Zukunft“: <https://www.frankenpost.de/inhalt.selb-zurueck-in-die-zukunft.759beb5b-1cdb-48e5-a01b-36207806008e.html>; „Rückumstellung des Rechnungswesens“: <http://www.hoch-franken-live.de/index.php/aus-dem-rathaus/6300-aus-dem-stadtrat-notiert-31.html>.

## Fazit

Die Erfahrungen mit der Doppik sind so bunt und unterschiedlich wie die kommunale Familie selbst. Umfragen zeigen eindrücklich Licht und Schatten. Die Erfahrung einer Kommune kann daher nicht verallgemeinert werden. Unsere drei Studien betrachten deshalb systematisch alle Kommunen eines Bundeslandes (Dorn et al., 2020; Raffer, 2020) oder die aggregierten Gemeindedaten für alle deutschen Flächenländer (Christofzik, 2019). Dabei haben wir die Vergleichbarkeit der Daten bestmöglich sichergestellt. Durch das Studiendesign können wir die beobachteten Unterschiede in den Haushaltskennziffern der Umstellung auf die doppelte Buchführung zuschreiben. Zahlreiche Argumente sprechen dafür, dass die Doppik zu niedrigeren Investitionen führen kann. Umfassende Reformen wie die Umstellung des Rechnungswesens verlangen nach wissenschaftlich fundierten Analysen, um evidenzbasiert Entscheidungen treffen zu können.

## Literatur

- Böhme, D., K. Blasch und M. Heindl (2013), Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Freistaat Bayern: Aktueller Umsetzungsstand, Implementationsprobleme und Perspektiven, Evaluationsbericht, Universität Bamberg.
- Christofzik, D. I. (2019), Does accrual accounting alter fiscal policy decisions? – Evidence from Germany, *European Journal of Political Economy*, 60, 101805.
- Christofzik, D. I., F. Dorn, S. Gäbler, C. Raffer und F. Rösel (2020), Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 707-711.
- Dorn, F., S. Gäbler und F. Rösel (2020), Ineffective fiscal rules? The effect of public sector accounting standards on budgets, efficiency, and accountability, *Public Choice*, im Erscheinen.
- Geißler, R., I. Jänchen und C. Lubk (2020), Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen, Analysen und Konzepte, Lebenswerte Kommune, Ausgabe 3, Bertelsmann Stiftung.
- Kugler, F., G. Schwerdt und L. Wößmann (2014), Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 15(2), 105-132.
- Raffer C. (2020), Accrual Accounting and the Local Government Budget – A Matching Evaluation, Arbeitspapier, verfügbar unter SSRN 3547302.

### Title: *Debate about Accrual Accounting – Reply and Response*

**Abstract:** In its September 2020 issue, *Wirtschaftsdienst* published an article entitled “Bremst die Doppik öffentliche Investitionen? Ergebnisse aus drei aktuellen Evaluationsstudien” by Désirée Christofzik, Florian Dorn, Stefanie Gäbler, Christian Raffer and Felix Rösel. Stephan Stüber takes a different view in a reply, and Christofzik et al. explain their point of view in a response.

**JEL Classification:** H83, H71, H72

Bernd Frick, David Mainus, Paul Schumacher

# Einbruch der Transferströme: Einfluss der COVID-19-Pandemie auf den professionellen Fußball

Die pandemische Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und die damit einhergehenden Kontakt- und Distanzierungsmaßnahmen hatten und haben schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Folgen. Das weitgehende Verbot von kulturellen und sportlichen Großveranstaltungen hat zahlreiche Wirtschaftszweige vor neue Herausforderungen gestellt und beispielsweise den professionellen Sport schwer getroffen. Der professionelle Fußball, der von der Weltfinanzkrise 2008 bis 2009 weitestgehend verschont blieb, hat erstmals im 21. Jahrhundert drastische Einnahmerückgänge verbuchen müssen (Quitau und Vöpel, 2020).

Die Saison 2019/2020 wurde in Europa erheblich durch Zwangsunterbrechungen beeinträchtigt. Ab Ende März 2020 beschlossen nahezu alle nationalen Verbände, dass eine Fortsetzung des Spielbetriebs nicht vertretbar sei; lediglich in Weißrussland wurde die Saison fortgesetzt (Bond et al., 2020). Nach einer mehrwöchigen Unterbrechung wurde der Spielbetrieb auch in vier der fünf Top-Ligen wieder aufgenommen.<sup>1</sup> Während der französische Verband die Saison vorzeitig für beendet erklärte, wurde der Wettbewerb in den Ligen in Deutschland, England, Italien und Spanien wieder aufgenommen. Die beiden

internationalen europäischen Wettbewerbe, die Champions und die Europa League, wurden ebenfalls nach einer mehrmonatigen Pause in einem modifizierten Turniermodus zu Ende gespielt.

## Ligabetrieb mit wenigen oder gar keinen Zuschauern

Die Wiederaufnahme des Ligabetriebs war an strikte Hygienebedingungen gebunden, die einen Teil- oder meist kompletten Ausschluss der Zuschauer aus den Stadien vorsahen. Somit entfielen die Spieltagerlöse, darunter Ticket-, Marketing- und Gastronomie-Einnahmen, während die Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten größtenteils weiterhin anfielen.<sup>2</sup> Um den damit einhergehenden finanziellen Verlusten entgegenzuwirken zog eine Vielzahl von Vereinen Gehaltskürzungen oder -aufschübe bzw. Kurzarbeit in Betracht. Weiterhin hatten zahlreiche Klubs einen Rückgang der Sponsoreneinnahmen zu verkraften, da Werbeverträge neu verhandelt werden mussten oder nicht verlängert wurden (Frick et al., 2020a). Aufgrund der Zwangsunterbrechungen, des Zuschauerausschlusses und der infolgedessen geminderten Attraktivität der Liveübertragungen kam es in mehreren Ligen zu Auseinandersetzungen über die Übertragungsrechte und Medienverträge. In Frankreich verweigerte beispielsweise das Kommunikationsunternehmen Mediapro nach dem Saisonabbruch die ausstehenden Zahlungen für die Spielzeit 2019/2020 und verhandelte einen frühzeitigen Ausstieg aus dem Vertrag, der die partiellen Übertragungsrechte der ersten und zweiten französischen Spielklassen bis 2024 garantieren sollte (Panja, 2020; Reuters, 2020).

Obgleich bislang noch keine abschließenden Zahlen vorliegen, stellen die Einnahmeverluste sowohl für die Vereine als auch die Verbände eine enorme Belastung dar, die noch dadurch verschärft wird, dass bislang keine Aussagen über die Rückkehr der Zuschauer gemacht werden können. Lediglich für die höchste französische Spielklasse, die Ligue 1, liegt eine erste Auswertung vor, welche die finanziellen Ausfälle durch den Saisonabbruch auf insgesamt über 600 Mio. Euro schätzt (Ernst & Young und Première Ligue, 2020).

2 Die Ligaspiele der meisten Klubs mussten weiterhin in den Stadien der ersten Mannschaften stattfinden, da Trainingsanlagen oder kleinere Stadien meist nicht die ligaspezifischen Anforderungen erfüllen, beispielsweise Torlinientechnik, Rasenheizung (für die deutsche Bundesliga: DFL, 2009).

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

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

1 Als Top-5- oder Big-5-Ligen gelten die höchsten und zugleich einnahmestärksten Spielklassen der fünf besten europäischen Verbände in der Fünfjahreswertung der Union of European Football Associations (UEFA, 2020).

**Prof. Dr. Bernd Frick** ist Inhaber des Lehrstuhls für Organisations-, Medien- und Sportökonomie an der Universität Paderborn.

**David Mainus** war Projektmitarbeiter am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

**Paul Schumacher** war wissenschaftliche Hilfskraft am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

Zum aktuellen Zeitpunkt liegen dementsprechend nur Prognosen zum Effekt der COVID-19-Pandemie auf die Fußballwirtschaft vor. Nichtsdestotrotz liefern detaillierte Analysen einiger branchenspezifischer Indikatoren bereits erste Erkenntnisse über die vermeintlichen wirtschaftlichen Folgen. Dies gilt beispielsweise für die Kerndaten des Transfermarkts, auf dem Spielerwechsel besiegelt werden, sei es durch die Auflösung eines laufenden Vertrags, eine Ausleihe oder durch die Zahlung einer Ablösesumme. Diese Transferzahlungen orientieren sich meist am Marktwert eines Spielers, der primär durch individuelle Leistungsdaten, die restliche Vertragslaufzeit und das individuelle Vermarktungspotenzial des jeweiligen Spielers bestimmt wird (Gerhards et al., 2014; Emrich et al. 2019). Das Gleichgewicht auf dem Transfermarkt, welches sich zeitweilig einstellt, ergibt sich demnach aus der Nachfrage sowie dem Angebot der jeweiligen Vereine. Durch die steigende Unsicherheit und abnehmende Investitionsbereitschaft im Zuge der COVID-19-Pandemie scheint ein geringeres Transfervolumen somit als sehr wahrscheinlich.

### Transferausgaben sinken

Frick et al. (2020b) prüfen diese Hypothese mit Hilfe einer Regressionsanalyse mit den Transferzahlungen der Clubs der fünf bestplatzierten europäischen Ligen in den Sommertransferfenstern 2017, 2018, 2019 und 2020 als der abhängigen Variable. Die Ergebnisse dokumentieren einen massiven Rückgang der aggregierten Transferausgaben sowie -einnahmen im Sommer 2020 und sind in Tabelle 1 dargestellt.

Im Vergleich zum Transfersommer 2017 gingen die Ausgaben für Spielerneuverpflichtungen im Sommer 2020 je Club um 13 Mio. Euro zurück. Gemessen am Transferfenster 2019 ist der Einbruch der Ablösezahlungen mit einem Rückgang um 22 Mio. Euro noch ausgeprägter. Die Transfereinnahmen gingen im Vergleich zur Referenzperiode ebenfalls signifikant zurück, doch war die absolute Differenz hier mit 13 Mio. Euro etwas geringer. Im Vergleich mit dem Wechselzeitraum im Sommer 2019 fielen die Einnahmen im Sommer 2020 um 19 Mio. Euro geringer aus.

Weiterhin werden insbesondere für gezahlte Ablösesummen deutliche saisonübergreifende Unterschiede zwischen den Ligen deutlich. Die Werte der spanischen, französischen, deutschen und italienischen Clubs weichen signifikant von den höheren Ausgaben der Vereine der Premier League ab. Zudem wird ersichtlich, dass die sportlichen Leistungen das Transferverhalten erheblich beeinflussen. Eine schlechtere Platzierung in der nationalen Liga hat einen signifikant negativen Einfluss sowohl auf die Transfereinnahmen wie auch die -ausgaben, die

Tabelle 1

### Regressionsergebnisse: Ablösesummen der Vereine der fünf höchsten europäischen Ligen

Sommertransferfenster 2017 bis 2020

	(1.1) OLS Ablösewert neue Spieler (gekauft und geliehen)	(1.2) RE Ablösewert neue Spieler (gekauft und geliehen)	(2.1) OLS Ablösewert abge- gebene Spieler (ver- kauft und verliehen)	(2.2) RE Ablösewert abge- gebene Spieler (ver- kauft und verliehen)
<b>2017</b>	<b>Referenzsaison</b>			
2018	-0,369 (4,657)	-0,369 (4,657)	-0,891 (4,274)	-0,891 (4,274)
2019	9,137 (5,890)	9,137 (5,890)	4,772 (4,773)	4,772 (4,773)
2020	-13,28*** (4,306)	-13,28*** (4,306)	-13,05*** (4,186)	-13,05*** (4,186)
<b>Premier League</b>	<b>Referenzliga</b>			
La Liga	-33,93*** (8,331)	-33,93*** (8,331)	4,795 (6,957)	4,795 (6,957)
Serie A	-22,36*** (8,428)	-22,36*** (8,428)	9,432 (5,926)	9,432 (5,926)
Ligue 1	-40,50*** (7,442)	-40,50*** (7,442)	2,076 (8,086)	2,076 (8,086)
Bundesliga	-46,64*** (6,996)	-46,64*** (6,996)	-8,012 (5,334)	-8,012 (5,334)
Abschlussplatzierung	-1,476*** (0,511)	-1,476*** (0,511)	-1,614*** (0,490)	-1,614*** (0,490)
Aufsteiger (1 = ja)	-1,252 (4,784)	-1,252 (4,784)	-11,86*** (3,328)	-11,57*** (3,328)
Champions League (1 = ja)	62,14*** (9,581)	62,14*** (9,581)	39,05*** (10,85)	39,05*** (10,85)
Europa League (1 = ja)	17,81*** (5,807)	17,81*** (5,807)	12,06** (5,599)	12,06** (5,599)
Konstante	76,87*** (10,01)	76,87*** (10,01)	43,87*** (8,012)	43,87*** (8,012)
N Beobachtungen	392	392	392	392
N Teams	---	131	---	131
Beobachtungen je Team	---	1 bis 4	---	1 bis 4
R <sup>2</sup> *100 (insgesamt)	47,4	47,4	39,6	36,6
R <sup>2</sup> *100 (innerhalb)	---	4,2	---	6,6
R <sup>2</sup> *100 (zwischen)	---	69,8	---	60,2

Standardfehler (geclustert nach Team-ID) in Klammern. \* p < 0,10, \*\* p < 0,05, \*\*\* p < 0,01

Quelle: Frick et al. (2020b).

mit jedem Tabellenplatz um 1,5 Mio. Euro geringer ausfallen. Zugleich weisen Vereine, die in einem der europäischen Pokalwettbewerbe vertreten sind, signifikant höhere Transfereinnahmen sowie -ausgaben auf. So investieren Champions-League-Teilnehmer in jeder Saison rund 62 Mio. Euro mehr in Neuverpflichtungen als die nicht für diesen Wettbewerb qualifizierten Teams, nehmen aber nur 39 Mio. Euro mehr für Spielerverkäufe ein als die nicht-qualifizierten Konkurrenten aus der jeweiligen nati-

onalen Liga. Für die an der Europa League teilnehmenden Clubs betragen die entsprechenden Werte rund 18 Mio. Euro (Ausgaben) und 12 Mio. Euro (Einnahmen).

Obgleich die vorliegende Schätzung strenggenommen nicht als kausaler Effekt interpretiert werden kann, deuten die Ergebnisse auf einen Zusammenhang der COVID-19-Pandemie und dem veränderten Transverhalten im professionellen Fußball hin. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der reduzierten Einnahmen der Clubs eine naheliegende Vermutung. Aufgrund der Unsicherheit über die zukünftige Leistungsfähigkeit und Rentabilität sind Spielertransfers durchaus riskante Investitionen (Vöpel, 2006). Kommt zu dieser Unsicherheit die Ungewissheit über die zukünftige Entwicklung der Medien- und Ticketeinnahmen, wird dies zu einer abwartenden Transferpolitik in vielen Vereinen führen. Klubs mit erfolgreichen Trading-Modellen, die auf die Entwicklung und Marktwertsteigerung von (jungen) Spielern setzen, könnten hier besonders betroffen sein. Doch auch niedrigklassige Vereine drohen auf dem Transfermarkt zurückzufallen. Durch die Aussetzung des Ligabetriebs im Amateur- und im semiprofessionellen Bereich werden Spielerverkäufe in höherklassige Ligen erschwert, da die Bewertung der spielerischen Qualität, das sogenannte Scouting, derzeit nicht erfolgen kann. Auch wenn bei Vereinswechseln von Fußballern mit Amateurlizenz keine Ablösesummen anfallen, können diese für Amateurclubs aufgrund von Ausbildungsentschädigungen und Solidaritätszahlungen lukrativ werden.<sup>3</sup> Letztere berechnen sich prozentual zum Ablöswert und können bei kostspieligen Transfers im Laufe der Karriere eines Spielers beachtliche Einnahmen bedeuten, die für niedrigklassige Vereine existenziell sein können. Zudem droht auch hier weiterhin der Ausfall von Spieltagerlösen. Insbesondere in semiprofessionellen Ligen stellt dies eine zusätzliche Bedrohung dar, da häufig ein erheblicher Teil des Umsatzes durch Ticketverkäufe generiert wird.<sup>4</sup> Das finanzielle Ungleichgewicht zwischen Amateur- und professionellen Klubs droht somit weiter zu wachsen. Ähnliche Entwicklungen drohen auch innerhalb der höheren professionellen Ligen, wenn Vereine mit finanzstarken Investoren die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Einnahmeausfälle kompensieren bzw. überkompensieren.

3 Neben anfallenden Zahlungen bei der ersten professionellen Vertragsunterschrift (Ausbildungsentschädigungen) fallen auch fortlaufend Solidaritätszahlungen bei Transfers während der Karriere eines Spielers an. Je nach Dauer und durchlaufenen Altersklassen können Ausbildungsvereine bei Spielerwechseln bis zu 5 % der gezahlten Ablösesumme erhalten (FIFA, 2019).

4 Dies gilt insbesondere für Zuschauerstarke, semiprofessionelle Ligen wie z. B. die britische National League, die einen größeren Anteil ihres Umsatzes durch Spieltageeinnahmen generieren und deutlich geringere Erlöse durch Marketing und den Verkauf der Übertragungsrechte erzielen als höherklassige Mannschaften (Bridgewater et al., 2020).

## COVID-19-Pandemie erhöht Unsicherheit

Die COVID-19-Pandemie stellt für alle involvierten Akteure zweifellos den größten Stresstest seit dem Beginn der Kommerzialisierung des Fußballsports dar. Die signifikant niedrigeren Transferausgaben und -einnahmen deuten auf ein zurückhaltendes Investitionsverhalten der Vereine hin. Die sorgfältige Analyse weiterer marktspezifischer Indikatoren wird das gesamte finanzielle Ausmaß der Krise deutlich machen. Es bleibt abzuwarten, ob das Ende der Pandemie eine finanzielle Erholung des Marktes und eine Rückkehr zum ursprünglichen Investitionsniveau zur Folge haben wird. Dies wird ferner auch von den derzeit diskutierten Maßnahmen abhängen, den Fußball krisenresistenter und nachhaltiger zu machen (Quitau und Vöpel, 2020). Diese scheinen unumgänglich, um die zunehmenden ligen- und vereinspezifischen Ungleichgewichte zu reduzieren und einen ausgeglichenen und spannenden Wettbewerb zu gewährleisten.

## Literatur

- Bond, A. J., D. Parnell, P. Widdop und R. Wilson (2020), COVID-19, networks and sport, *Managing Sport and Leisure*, 1-7.
- Bridgewater, S., D. Cockayne und K. Maguire (2020), Written evidence submitted by David Cockayne, Kieran Maguire and Professor Sue Bridgewater – Select Committee Response.
- Deutscher Fußball-Bund (2020), 3. Liga – Saisonreport 2019/2020.
- Deutsche Fußball Liga (DFL) (Hrsg.) (2009), Stadionhandbuch: Anforderungen an Fußballstadien in baulicher, infrastruktureller, organisatorischer und betrieblicher Hinsicht.
- Emrich, E., M. Frenger, F. Follert und L. Richau (2019), Follow me... on the relationship between social media activities and market values in the German Bundesliga, *Diskussionspapiere des Europäischen Instituts für Sozioökonomie e.V.*
- Ernst & Young und Première Ligue (2020), Étude sur l'impact économique et social du COVID-19 sur les clubs de football professionnel de Ligue 1 – Synthèse, [premiere-ligue.fr/wp-content/uploads/2020/07/EY-Premiere-Ligue-Impact-COVID-19-Synth%C3%A8se.pdf](https://premiere-ligue.fr/wp-content/uploads/2020/07/EY-Premiere-Ligue-Impact-COVID-19-Synth%C3%A8se.pdf) (25. Januar 2021).
- Fédération Internationale de Football Association (FIFA) (Hrsg.) (2019), Règlement bezüglich Status und Transfer von Spielern.
- Frick, B., M. Lang, K. Maguire und T. Quansah (2020a), The impact of the coronavirus outbreak (COVID-19) on player salaries, transfer fees, and net transfer expenses in the English Premier League, im Erscheinen.
- Frick, B., D. Mainus und P. Schumacher (2020b), Die Auswirkungen von COVID-19 auf die Transferaktivitäten der Fußballvereine der fünf europäischen Top-Ligen im Sommer 2020, *HWWI Policy Paper*, 130.
- Gerhards, J., M. Mutz und G. G. Wagner (2014), Die Berechnung des Siegers: Marktwert, Ungleichheit, Diversität und Routine als Einflussfaktoren auf die Leistung professioneller Fußballteams, *Zeitschrift für Soziologie*, 43(3), 231-250.
- Panja, T. (2020), Top French Leagues Scrambling After Broadcast Deal Vanishes, *New York Times*, 15. Dezember.
- Quitau, J. und H. Vöpel (2020), Zwischenruf: Zur Reform des Profifußballs, *HWWI Standpunkt*, August.
- Reuters (Hrsg.) (2020), Mediapro seals agreement over French soccer rights dispute-media, 11. Dezember, [reuters.com/article/uk-france-soccer-media-agreement-idUKKBN28L21R](https://reuters.com/article/uk-france-soccer-media-agreement-idUKKBN28L21R) (25. Januar 2021).
- Union of European Football Associations (UEFA) (Hrsg.) (2020), Country coefficients, [uefa.com/memberassociations/uefarankings/country](https://uefa.com/memberassociations/uefarankings/country) (25. Januar 2021).
- Vöpel, H. (2006), Ein Transfermarktmodell und Implikationen für die strategische Transferpolitik der Vereine in der Fußball-Bundesliga, *HWWI Research Paper*, 1-5.



## Konjunkturschlaglicht

# Rohstoffpreise unter dem Einfluss von COVID-19

Die Entwicklungen auf den internationalen Rohstoffmärkten wurden im gesamten Jahr 2020 durch die globale COVID-19-Pandemie dominiert. Die weltweit verhängten Lockdown-Maßnahmen zur Bekämpfung des neuartigen Coronavirus bremsten das globale Wirtschaftswachstum und stürzten die Weltwirtschaft in eine tiefe Rezession. Der durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Schock auf den Rohstoffmärkten beeinflusste die Entwicklungen vieler Rohstoffpreise. Im Gegensatz zu früheren Rezessionen variierten allerdings das Ausmaß und die Richtung der Preisreaktionen je nach Rohstoffgruppe. Während die Preise der Energierohstoffe im Frühjahr im Zuge des ersten Lockdowns stark einbrachen und sich auch zum Ende des Jahres noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau bewegten, fielen die Preise für Industriemetalle vergleichsweise moderat und stiegen bis zum Jahresende weit über das Vorkrisenniveau. Da sowohl die Preise für Rohöl als auch für Industriemetalle eng mit der Entwicklung der globalen Weltwirtschaft verbunden sind, stellt deren unterschiedlicher Verlauf eine Besonderheit dar, die beispielsweise in der letzten globalen Rezession ausgelöst durch die Finanzkrise 2008/2009 nicht zu beobachten war.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der HWWI-Rohstoffindizes<sup>1</sup> für Energie, Industrierohstoffe sowie Nahrungs- und Genussmittel im Jahr 2020. Der Verlauf der Indizes zeigt deutlich, dass insbesondere der erste weltweite Lockdown die Rohstoffmärkte beeinflusste und im Frühjahr zu einem drastischen Einbruch der Energierohstoffpreise führte. Der Index für Energierohstoffe erreichte im April historische Tiefstwerte und lag im Monatsdurchschnitt 27 % unter dem Wert des Vormonats und 53 % unter dem Aprilwert des Vorjahrs. Auch die Preise für Industrierohstoffe sowie für Nahrungs- und Genussmittel fielen bis April, allerdings in einem deutlich geringeren Ausmaß. Im Mai und Juni, im Zuge der Lockerung des ersten globalen Lockdowns, konnten die Preisverluste aller drei Rohstoffindizes größ-

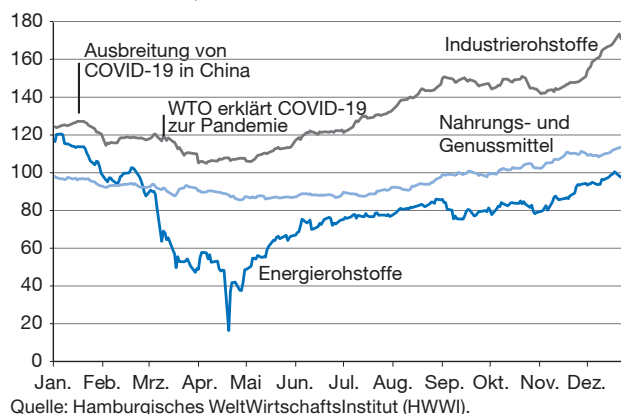
tenteils wieder aufgeholt werden. In der zweiten Jahreshälfte verzeichneten die drei Indizes überwiegend Preisanstiege, trotz eines erneuten globalen Anstiegs der Corona-Infektionszahlen und der Einführung weiterer Lockdown-Maßnahmen. Während die Energiepreise zum Jahresende deutlich unter dem Vorkrisenniveau blieben, stiegen die Preise für Industrierohstoffe ab März so stark an, dass sie zum Jahresende weit über ihrem Vorkrisenniveau lagen.<sup>2</sup>

Diese Unterschiede in den Preisreaktionen der einzelnen Rohstoffsegmente konnten im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 nicht beobachtet werden. Hier verzeichneten neben den Energierohstoffen auch die Industrierohstoffe einen starken Preiseinbruch. Darüber hinaus war die Wirkung des Schocks auf den Märkten nach der Finanzkrise persistenter. Die Preise der beiden Rohstoffgruppen wiesen eine längere Erholungsphase auf (vgl. Abbildung 2, World Bank Group, 2020). Der unterschiedliche Verlauf der Energie- und Industriemetallpreise könnte darauf zurückzuführen sein, dass die globale COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen im Gegensatz zu früheren Rezessionen eine bislang einmalige Kombination von Angebots- und Nachfrageschocks auf den Rohstoffmärkten auslösten, die sich unterschiedlich auf die Rohstoffsegmente auswirkten. Der plötzliche Stillstand der globalen Industrie aufgrund des weltweiten Lockdowns im Frühjahr führte zu einem drastischen

- 2 Im Dezember notierte der durchschnittliche Kupferpreis fast 30 % höher als der Durchschnitt des entsprechenden Vorjahresmonats, während der Rohölpreis 20 % unter dem Durchschnittspreis vom Dezember 2019 lag.

**Abbildung 1**  
**Entwicklung der HWWI-Rohstoffpreisindizes 2020**

Index auf US-\$-Basis, 2015 = 100



Quelle: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

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

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

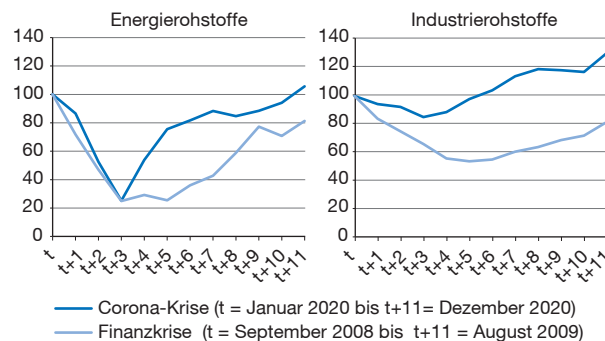
1 Der HWWI-Index für Energierohstoffe umfasst die preislichen Veränderungen von Rohöl, Erdgas und Kohle, der HWWI-Index für Industrierohstoffe die preislichen Veränderungen von industriellen Agrarrohstoffen, Nichteisenmetallen, Eisenerz und Stahlschrott und der HWWI-Index für Nahrungs- und Genussmittel die preislichen Veränderungen von Getreide, Genussmitteln, Ölsaaten und Ölen.



Abbildung 2

**HWWI-Index für Energie- und Industrierohstoffe**

Januar 2020 = 100 bzw. September 2008 = 100



Quellen: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI); World Bank Group (2020).

Nachfrageeinbruch auf den Rohölmärkten. Zusätzlich reduzierten die verhängten Ausgangsbeschränkungen und Grenzsperrungen zunächst in China und anschließend weltweit drastisch den Straßen- und Flugverkehr und somit die Nachfrage nach Treibstoff. Nach Angaben der U.S. Energy Information Administration (2020) sank die weltweite Rohölnachfrage im April auf ein historisches Tief von durchschnittlich 79 Mio. Barrel pro Tag, was einem Nachfragerückgang von 21 Mio. Barrel pro Tag im Vergleich zum April des Vorjahrs entspricht. Der extreme Nachfrageschock in Verbindung mit einer Angebotsausweitung von Russland und Saudi-Arabien, die sich im Frühjahr in einem Preiskrieg befanden, führten im April zu dem drastischen Preiseinbruch auf dem Rohölmarkt. Der ab Mai zu beobachtende steile Aufwärtstrend auf den Rohölmärkten ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Staaten der OPEC+ ihre Rohölförderung in historischem Ausmaß drosselten, um den Ölpreis zu stabilisieren. Andererseits kurbelte die sukzessive Lockerung der globalen Lockdown-Maßnahmen die Rohölnachfrage wieder an.

Im Gegensatz zu den Rohölmärkten reduzierten die weltweit verhängten Lockdown-Maßnahmen im Frühjahr nicht nur die Nachfrage nach, sondern auch das Angebot an Industriemetallen. Neben Nachfragerückgängen durch die gebremste Industrieproduktion, insbesondere in China, führten die strengen Lockdown-Maßnahmen in den Förderländern zu temporären Minenschließungen und damit zu einer Verknappung des Angebots. Diese Verknappung milderte den Preisverfall auf den Märkten für Industriemetalle im Frühjahr. Der starke Preisanstieg auf den Industriemetallmärkten, der sich seit Mai trotz der schwachen Weltkonjunktur kontinuierlich fortsetzte, verdeutlichte die enorme Bedeutung Chinas, dem weltweit größten Verbraucher von Industriemetallen. Zusätzlich zeigt der Anstieg, dass es der chinesischen Wirtschaft im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften schneller gelungen ist, sich von

der Rezession zu erholen. Während viele Länder insbesondere zum Jahresende mit steigenden Corona-Infektionen kämpften, scheint es China bereits im Frühjahr gelungen zu sein, das Virus erfolgreich einzudämmen. Unterstützt durch staatliche Konjunkturprogramme führte die schnelle Erholung der chinesischen Wirtschaft zu einem massiven Anstieg der Nachfrage auf den Märkten für Industriemetalle.

Die Preise für Nahrungs- und Genussmittel wurden von der Corona-Krise nur geringfügig beeinflusst. Die Lockdown-Maßnahmen lösten auf diesen Märkten zwar ebenfalls eine Kombination aus Angebots- und Nachfrageschocks aus, die jedoch lediglich zu moderaten Preisbewegungen führten. Beispielsweise ging der Preisverfall für Rohöl im Frühjahr mit einem Einbruch der Biokraftstoffproduktion einher, was wiederum zu einem Nachfragerückgang bei Mais, Zucker und Pflanzenölen führte. Zum Jahresende verzeichneten die Pflanzenölmärkte hingegen steigende Preise aufgrund eines verknappten Angebots. Arbeitskräftemangel in den Anbauländern aufgrund strikter Lockdown-Maßnahmen führte im Frühjahr zu einem Rückgang des Anbaus an Ölpalmen. Auf den Märkten für Grundnahrungsmittel wie Gerste, Weizen und Reis kam es im Frühjahr zu einem Anstieg der Nachfrage bei gleichzeitiger Angebotsverknappung. Um befürchteten Nahrungsmittelengpässen vorzubeugen, erhöhten viele Länder die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln. Zudem schränkten die weltweit verhängten Ausgangssperren die Verfügbarkeit von Arbeitskräften ein, was zu Schwierigkeiten bei der Ernte dieser Rohstoffe führte.

Im Gegensatz zu früheren Rezessionen wirkte sich der durch die Corona-Krise ausgelöste Schock in unterschiedlichem Maße auf die Rohstoffmärkte aus. Es bleibt abzuwarten, ob der Anstieg des Verbrauchs von Industriemetallen bei gleichzeitigem Rückgang des Rohölverbrauchs eine strukturelle Veränderung widerspiegelt, die sich auch langfristig auf den Rohstoffmärkten bemerkbar macht. Die zunehmende Digitalisierung und der durch die Corona-Krise unterstützte Trend zur Remote-Arbeit könnten beispielsweise auch langfristig die Konsumententscheidungen beeinflussen und über die Krise hinaus zu einem Rückgang an Flugreisen führen. Zudem könnten staatliche Konjunkturprogramme in Form von klimafreundlichen Investitionen den 2020 beobachteten Trend auf den Rohstoffmärkten unterstützen.

Claudia Wellenreuther  
wellenreuther@hwwi.org

**Literatur**

- U.S. Energy Information Administration (2020), Short-Term Energy Outlook, [eia.gov/outlooks/steo/archives/jul20.pdf](https://eia.gov/outlooks/steo/archives/jul20.pdf) (4. Januar 2021).  
World Bank Group (2020), Commodity Markets Outlook, Oktober, [openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34621/CMO-October-2020.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34621/CMO-October-2020.pdf) (4. Januar 2021).

## 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](mailto:redaktion@zbw.eu)

Website: [www.wirtschaftsdienst.eu](http://www.wirtschaftsdienst.eu)  
Twitter: [https://twitter.com/Zeitschrift\\_WD](https://twitter.com/Zeitschrift_WD)

## Wissenschaftlicher Beirat

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

#### Urheberrecht

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

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angegeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

#### Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:  
SpringerLink: <https://www.springer.com/journal/10273>  
Wirtschaftsdienst: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in  
EBSCO Discovery Service  
ECONIS  
Gale  
Gale Academic OneFile  
Google Scholar  
Institute of Scientific and Technical Information of China  
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](mailto:redaktion@zbw.eu)

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

**Druck**  
QUBUS media GmbH  
D-30457 Hannover

