

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik

Regina T. Riphahn, Klaus M. Schmidt, Achim Wambach, Christine Zulehner,
Stefan Bechtold, Roman Inderst, Martin Hellwig, Felix Bierbrauer

Ukrainekrieg

Nahrungsgenpässe in Krisenzeiten

Thomas Glauben

Gemeinschaftsdiagnose

Martin Gornig, Oliver Holtemöller,

Stefan Kooths, Torsten Schmidt,

Timo Wollmershäuser

Handelssanktionen

Thieß Petersen, Thomas Schwab

Äußere Sicherheit und Flüchtlingsschutz

Karl Heinz Hausner, Johanna Schehl

Digitalisierung

Glasfaserausbau in Deutschland

Cordelius Ilgmann

Wirtschaftspolitik

Wohlstand schaffen oder verteilen?

Lukas Menkhoff

Weiterbildung

Ehrgeizige Pläne der Ampelkoalition

Hartmut Seifert

Umweltpolitik

CO₂-Bepreisung beeinflusst den Wettbewerb

Johannes Paha

Wirtschaftsstruktur

Megatrends und Strukturwandel

Mirko Kruse, Dörte Nitt-Drießelmann,

Jan Wedemeier

Rentenversicherung

Neuer Nachholfaktor der Rentenversicherung

Uwe Schätzlein

Geldpolitik

Immobilienpreise und Inflation im Euroraum

Alexander Herborn, Gunther Schnabl

Frankreich

Präsidentschaftswahl bestätigt Spaltung

Helmut Reisen

Konjunktur

Inflation nicht nur energiegetrieben

Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents,

Ulrich Stolzenburg

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

T. Glauben	Globaler Handel bewältigt Nahrungsengpässe in Krisenzeiten	322
------------	--	-----

Kommentare

G. Grözinger	Ukrainekrieg: Alles vom Ende her denken!	324
T. Eichstädt	Ukrainekrieg: Strafzölle als effektives Instrument	325
M. Voigtländer	Energieeffizientes Wohnen: Fokus sollte auf dem Bestand liegen	326

Zeitgespräch

	Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – Forum anlässlich der 500. Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats	327
R. T. Riphahn, K. M. Schmidt	Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft	328
A. Wambach, C. Zulehner	Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – volkswirtschaftliche Überlegungen	331
S. Bechtold	Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – juristische Überlegungen	334
R. Inderst	Nachhaltigkeit und Wettbewerbsrecht	338
M. Hellwig	Geldpolitik und Nachhaltigkeit	341
F. Bierbrauer	Nachhaltigkeitsziele und das Lieferkettengesetz	344

Analysen

M. Gornig et al.	Gemeinschaftsdiagnose: Ohne russisches Gas droht eine scharfe Rezession in Deutschland	347
T. Petersen, T. Schwab	Handelssanktionen – Wirkungen und Nebenwirkungen	354
K. H. Hausner, J. Schehl	Äußere Sicherheit und Flüchtlingsschutz als gesamteuropäische öffentliche Güter	361
C. Ilgmann	Glasfaserausbau in Deutschland: Die Ampel auf Grün stellen	366
L. Menkhoff	Wohlstand schaffen oder verteilen? Ein kurzer Blick auf Wahl- und Regierungsprogramme	374
H. Seifert	Ehrgeizige Pläne der Ampelkoalition zur beruflichen Weiterbildung	379
J. Paha	CO ₂ -Bepreisung beeinflusst den Wettbewerb – und profitiert von ihm	385
M. Kruse et al.	Megatrends und Strukturwandel – welche Regionen werden profitieren?	392
U. Schätzlein	Neuer Nachholfaktor der Rentenversicherung im Geflecht von Schutz- und Niveauschutzklausel	397
A. Herborn, G. Schnabl	Wohnimmobilienpreise, Inflationsmessung und Geldpolitik im Euroraum	402

Ökonomische Trends

H. Reisen	Präsidentchaftswahl zeigt Frankreichs Spaltung	408
K.-J. Gern et al.	Inflation nicht nur energiegetrieben	411

Globaler Handel bewältigt Nahrungsengpässe in Krisenzeiten

Der Ukrainekrieg hat die spätestens seit der Coronakrise bestehende angespannte Versorgungslage auf globalen Nahrungsmittelmärkten nochmals verstärkt. Die Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe wie Getreide und Pflanzenöle übersteigen schon seit Herbst 2021 die Hochpreisniveaus der Nahrungskrisen vor gut einem Jahrzehnt und haben mit dem Einmarsch russischer Truppen in die Ukraine nochmals angezogen. Dies bleibt nicht ohne zusätzliche Risiken für die Ernährungssicherheit importbedürftiger Länder mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen (PKE). Besonders betroffen sind die Weizenimporteure in der MENA-Region und in Afrika südlich der Sahara. Russland und die Ukraine sind deren Hauptlieferanten. Lieferengpässe aus der Schwarzmeerregion, gepaart mit hohen Preisen, belasten zusätzlich die kritische Ernährungssituation in diesen Regionen.

Russland ist der größte Weizen- und Düngemittelexporteur und die Ukraine der bedeutendste Sonnenblumenölexporteur sowie der viertgrößte Maislieferant weltweit. Zusammen belaufen sich ihre Exportanteile von 2015 bis 2020 für Weizen auf 28 %, für Mais auf 15 %, für Sonnenblumenöl auf 66 % und für Düngemittel auf 16 %. Die Märkte haben sich zudem sehr dynamisch entwickelt. So haben sich ihre Exportanteile seit 2000 bei Weizen und Sonnenblumenöl fast verdreifacht und bei Mais versiebenfacht. Bei Düngemittelexporten sind diese relativ stabil geblieben. Weizen ist das wichtigste Grundnahrungsmittel in vielen ärmeren Regionen. Konfliktbedingte zusätzliche Ernährungsrisiken bestehen vor allem in Regionen mit hoher Bedeutung von Weizenprodukten im Ernährungsportfolio, einer hohen Abhängigkeit von Weizenimporten generell sowie von russischem und ukrainischem Weizen im Besonderen. Dies betrifft Ägypten, Libyen, Mauretanien, Sudan, Tunesien, Libanon und Jemen mit einer Gesamtbevölkerung von knapp 200 Mio. Menschen. Sie sind jetzt schon einem erhöhten Risiko der Unterernährung ausgesetzt. Natürlich können bei konstant hohen Weltmarktpreisen Versorgungsengpässe auch in Regionen mit niedrigem PKE und geringerer Importabhängigkeit auftreten, sofern sich das inländische Weizenpreisniveau an den Weltmarktpreisen orientiert.

Trotz der angespannten Versorgungslage auf internationalen Märkten ist gegenwärtig davon auszugehen, dass bis Ende 2022 angebotsseitig hinreichend Ware (global) verfügbar ist und diese auch weitgehend die Zielländer erreicht. Russland hat seine Exporte über das Schwarze Meer wieder aufgenommen, wobei das US-Landwirtschaftsministerium (USDA) davon ausgeht, dass infolge der Sanktionen knapp 9 % weniger verschifft werden als ursprünglich prognostiziert. Ukrainischer Weizen ist derzeit für die Schwarzmeerverschiffung unzugänglich. So hat das USDA seine ursprünglichen Prognosen für Weizenströme aus der Ukraine um 12 % nach unten korrigiert. Zusätzliche Exporte aus anderen Regionen, darunter Indien, USA und Australien, werden die geringeren Lieferungen aus Russland und der Ukraine im Rest der laufenden Saison wohl weitgehend ausgleichen. Insgesamt erwartet das USDA daher nur geringfügige Abwärtskorrekturen ihrer ursprünglichen Prognosen für das gesamte Welthandelsvolumen von Weizen und Mais im Wirtschaftsjahr 2021/2022. Damit beläuft sich die international gehandelte Menge in der Größenordnung um 200 Mio. Tonnen und wäre ausgeprägter als in vergangenen Jahren. Auch wenn keine fundamentalen angebotsseitigen Engpässe im Weltgetreidehandel für 2022 zu erwarten sind, dürften sich infolge des zusätzlichen Preisauftriebs die Versorgungslücken vor allem in der MENA-Region und in Afrika 2022 verschärfen. Nach

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

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

© IAMO / Foto: Markus Scholz



Thomas Glauben

Geschäftsführender Direktor des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklungen in Transformationsökonomien (IAMO) und Professor für Agrarökonomie an der Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg.

Angaben der Weltbank hatten bereits als Folge der COVID-Maßnahmen allein 2020 zusätzlich 320 Mio. Menschen keinen Zugang zu angemessener Nahrung. Die Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) schätzt, dass infolge des Ukrainekriegs weitere 8 Mio. bis 13 Mio. Menschen an Unterernährung leiden könnten.

Die zukünftigen Entwicklungen sind freilich schwer vorauszusehen. Es wird davon abhängen, inwieweit Russland und die Ukraine künftig in die internationalen Agrarrohstoffmärkte integriert sein werden. Dies beeinflusst dann die Anpassungsreaktionen in anderen Weltregionen, sowohl angebots- als auch nachfrageseitig und damit die internationalen Handelsströme. Gleichzeitig werden der Agrarhandel und die globale Nahrungsversorgung weiterhin parallel verlaufenden Entwicklungen und (möglichen) Krisen ausgesetzt sein. Dabei stellt sich auch die Frage, wie zentrale Player auf Agrarrohstoffmärkten mit ihrem Angebot in Hochpreisphasen reagieren. Erfahrungen der Hochpreisjahre 2007/2008 und 2010/2011 oder mit den Preissprüngen Anfang 2020 zeigen, dass Hauptgetreideexporteure, darunter auch Russland und die Ukraine, ihre Weizenexporte durch Quoten bis hin zu Exportverboten merklich eingeschränkt hatten, um die inländischen Getreidepreise zu stabilisieren. Insofern ist nicht auszuschließen, dass etwa Russland oder andere Exporteure in einer länger andauernden Hochpreisphase Weizenexportbeschränkungen zur Stabilisierung inländischer Preisniveaus durchführen. Das Angebot auf internationalen Märkten würde knapper und das Preisniveau anziehen.

Mit Vorsicht darf jedoch erwartet werden, dass sich auch 2023/2024 das Welthandelsvolumen für wichtige Agrarrohstoffe nicht drastisch verändern wird. Internationale Agrarhandelsströme werden möglicherweise anders verlaufen, wenn man so will „suboptimal“ zu höheren Kosten. Wie sich dies in den Preisniveaus widerspiegelt, ist derzeit nicht absehbar. Die Terminmarktnotierungen an der EURONEXT in Paris signalisieren zwar wieder sinkende Weizen- und Maispreiserwartungen für 2022/2023 bzw. 2023/2024, doch verbleiben sie auf einem relativ hohen Niveau. Dies ist sicherlich auch eine Folge der weiterhin bestehenden Unsicherheit bezüglich des Schwarzmeerkonflikts, der noch nicht hinreichend funktionierenden Lieferketten nach der Coronakrise, des steigenden Importbedarfs speziell in China und Afrika, höherer Kosten für Vorleistungen und der Rohölpreissteigerungen. Insofern würden Verbrauchende, speziell in Entwicklungsländern, eine zusätzliche Preislast tragen müssen. Für die europäische Landwirtschaft und ihre Verbrauchenden sind mittelfristig keine einschneidenden Auswirkungen zu erwarten.

In solchen Krisensituationen zeigt sich einmal mehr, dass sich der wettbewerblich organisierte internationale Handel als geeignete Risikostrategie zur Überwindung regionaler Produktions- und Versorgungsengpässe in verschiedenen Weltregionen auszeichnet. Dieser ermöglicht auch zukünftig neu auftretende Engpässe, ob witterungs-, krisen- oder politikbedingt, in Regionen durch Anpassungen in anderen Regionen abzumildern. Insofern sollten im Sinne der globalen Ernährungssicherheit, einem zentralen Entwicklungsziel der UN, geopolitische Bemühungen dafür sorgen, dass die Ukraine und Russland auch künftig integraler Teil des agrarischen Welthandelssystems bleiben. Ihre hohen Produktions- und Exportmöglichkeiten stärken zweifellos das „Sicherheitsnetz des internationalen Agrarhandels“ und tragen damit maßgeblich zur Reduktion von Versorgungsrisiken bei. Vor Rufen nach planwirtschaftlichen Transformationen, Abschottung oder gar regionaler Autarkie muss eindringlich gewarnt werden. Auch sind vermehrte Forderungen nach weitreichenden Werteübereinstimmungen als *Conditio sine qua non* für Gestaltung und Ausübung transnationaler (Agrar-)Handels- und Geschäftsbeziehungen nicht förderlich. Solche Forderungen dürften kaum durchsetzbar sein, könnten aber das internationale Agrarhandelsgeschehen empfindlich schwächen. All dies würde zulasten hungernder Menschen im globalen Süden gehen.¹

Thomas Glauben

Leibniz-Institut für Agrarentwicklungen
in Transformationsökonomien (IAMO)

¹ Weitergehende Informationen finden sich in Glauben et al. (2022), IAMO Policy Brief, 44, https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief44_de.pdf (5. Mai 2022).

Ukrainekrieg

Alles vom Ende her denken!

In den Meinungen zum Ukrainekrieg wird alles Mögliche thematisiert. Nur eines fehlt auffällig: Was ist eigentlich das Ziel der Unterstützung? Es sollte doch ein Verständnis darüber hergestellt worden sein, was letztlich erreicht werden soll. Das ist aber nicht zu erkennen. Stattdessen wird angekündigt, man würde und könne auf Jahre hinaus Waffen liefern (Spiegel, 2022), was zu zahlreichen zusätzlichen Toten, Verwundeten, Flüchtenden und vermehrter wirtschaftlicher Zerstörung führen wird. Dazu kommen die weltweiten Auswirkungen. Gerade hat ein UN-Bericht konstatiert, dass jetzt schon 1,7 Mrd. Menschen in 107 Ländern ernsthafte Schwierigkeiten durch mindestens eine der wichtigsten drei Kriegsfolgen haben werden: steigende Lebensmittelpreise, steigende Energiekosten, verschlechterte Finanzbedingungen (United Nations, 2022).

Gibt es eine Alternative? Jeffrey Sachs (2022) schlug folgende Leitlinien für eine mögliche Verhandlungslösung vor. *Erstens* müsse die Ukraine bei Kriegsende neutral bleiben und keinem Bündnis beitreten. *Zweitens* sei die Krim als faktischer Bestandteil Russlands zu akzeptieren, ohne dies deshalb pro forma legalisieren zu müssen. Es wäre damit einer der vielen eingefrorenen Konflikte, aber kein aktiver Kriegsgrund mehr. Und *drittens* sei dem Donbas Autonomie innerhalb der Ukraine zu gewähren, so wie es das Minsk-Abkommen eigentlich vorsah. Und weiter sollten noch konkrete Wiederaufbaupläne für die Ukraine Bestandteil eines möglichen Abkommens sein, organisiert vom IMF und von Russlands Devisenreserven mitfinanziert. Solche Überlegungen gelten in der gegenwärtigen Stimmung sicher als häretisch. Nur, wie dürfte der sonst zu erwartende Kriegsverlauf sein? Russland wird den Osten und Süden, in welchem Ausmaß auch immer, besetzen. Unterstützt von schweren westlichen Waffen wird die Ukraine mit hoher Wahrscheinlichkeit dagegen vergeblich anrennen. Das Bild, das sich aufdrängt, ist eine Version von Verdun. Ein Abnutzungskrieg, der von niemandem zu gewinnen ist und trotzdem nicht endet. Denn je mehr Ressourcen vergebens investiert werden, desto größer wird der Widerstand, diese Verluste als endgültig anzuerkennen. Stattdessen werden die nutzlosen Anstrengungen noch einmal gesteigert. In der Psychologie wird das als Sunk-Cost-Effekt diskutiert. Man kann sich vorstellen, welche Eskalationspotenziale ein sich hinziehender Stellungskrieg um den Donbas bedeuten könnte. Der Unterschied zum Ersten Weltkrieg ist nun aber,

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

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

dass mehrere Atommächte direkt oder indirekt beteiligt sind. Der Bulletin of the Atomic Scientists (2022) hat deshalb seine berühmte Weltuntergangsuhr im März auf nur noch 100 Sekunden vor Untergang gestellt.

Aus der Eskalationsspirale im Ukrainekrieg herauszukommen, ist eine Aufgabe, die den Kriegsparteien und ihren jeweiligen Unterstützenden nicht alleine überlassen werden sollte. Der Sunk-Cost-Effekt macht das unwahrscheinlich. Dazu braucht es internationale Vermittler:innen mit Renommee und Glaubwürdigkeit der Neutralität. Als institutionelle Trägerin für einen solchen Prozess wäre die Vollversammlung der Vereinten Nationen denkbar. Die persönlichen Mediator:innen sollten dabei stark friedens- und/oder konsensorientiert, weltweit aktiv und nicht durch andere Involviertheit politisch verbrannt sein. Unbelastet und deshalb geeignet wäre z. B. ein Verhandlungskomitee aus dem (argentinischen) Papst, der (bulgarischen) geschäftsführenden Direktorin des International Monetary Fund, der (nigerianischen) Leiterin der World Trade Organisation, dem (chinesischen) Generaldirektor der Food and Agriculture Organisation of the United Nations. Damit wäre nicht nur dem christlichen Hintergrund beider Kriegsparteien Genüge getan, sondern auch eine Repräsentanz der größten Kontinente und mit den Konfliktauswirkungen stark beschäftigten UN-Organisationen gegeben. Bei einem drohenden Atomkrieg mit weltweitem Zerstörungspotenzial und jetzt schon spürbaren Auswirkungen etwa in der Lebensmittelversorgung ist eine Lösung im allgemeinen globalen Interesse, die nicht von Europa plus den USA exklusiv gestaltet werden sollte. Dazu ist an Geschlechterparität gedacht. Denn schon die hierin eher trägen Vereinten Nationen haben erkannt, dass Kriege zu wichtig sind, als dass man ihre Beendigung alleine Männern mit ihrer Neigung zu einem gewissen toxischen Handeln anvertrauen könnte (UN Women, 2022). Das wäre doch einmal der Mühen einer grünen Außenministerin mit der Agenda einer feministischen Außenpolitik wert, statt ständig nur neue Waffenlieferungen begründen zu müssen.

Gerd Grözinger
Europa-Universität Flensburg

Literatur

- Bulletin of the Atomic Scientists (2022), Bulletin Science and Security Board condemns Russian invasion of Ukraine; Doomsday Clock stays at 100 seconds to midnight, 7. März.
- Sachs, J. (2022), Time to Talk Peace Terms with Russia, 28. März, <https://www.jeffsachs.org/newspaper-articles/tf254689wm56gbyp8gx6bg-wjzl3wxm> (22. April 2022).
- Spiegel (2022), 8. April, <https://www.spiegel.de/ausland/ukraine-krieg-nato-fuer-jahrelange-waffenlieferungen-an-ukraine-bereit-a-e9f2127f-3472-4911-b15e-dcb13a4bf451> (22. April 2022).
- UN (2022), Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance.
- UN Women (2022), <https://www.unwomen.de/informieren/frauen-und-ihre-rolle-in-friedensprozessen/die-resolution-1325-mit-der-agenda-frauen-frieden-und-sicherheit.html> (22. April 2022).

Ukrainekrieg

Strafzölle als effektives Instrument

Zwei Monate nach Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine wandelt sich der Konflikt zu einem „War of Attrition“ einem Abnutzungskonflikt, bei dem Ausdauer und die Bereitschaft zum Einsatz von Ressourcen über den Ausgang des Konflikts entscheiden. Aus deutscher Sicht besteht die Frage, wie und mit welchen Maßnahmen zur Beilegung des Konflikts beigetragen werden kann. Zur Bewertung strategischer Konflikte ist seit den 1950er Jahren in den USA die Spieltheorie gefördert worden, viele Analysen behandeln Konflikte des Kalten Kriegs. Auch wenn in der Spieltheorie sehr rigorose Annahmen über die Rationalität der Agierenden getroffen werden, so erlaubt sie doch Vorhersagen, wie sich ein bestimmtes Verhalten in Konflikten auswirkt. Im Folgenden wird gezeigt, dass Strafzölle auf russisches Öl und Gas eine ideale Maßnahme sind, um Druck auf Russland zur Beilegung des Konflikts auszuüben. Über die Vorteile von Strafzöllen aus handelsökonomischer Perspektive liegen bereits Analysen vor (Sturm, 2022), und viele prominente Ökonom:innen sprechen sich auch öffentlich dafür aus (Chaney et al., 2022).

Gemäß dem War-of-Attrition-Modell ist es entscheidend, die russische Seite noch stärker unter Druck zu setzen. Die bisherigen Sanktionen wirken sich nur moderat auf Russland aus, und nur der Verlust der Öl- und Gasexporte wäre eine wirkliche Bedrohung für den russischen Staatshaushalt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die EU Russlands wichtigste Kundin für Öl und Gas ist, und die Exporte nicht ohne weiteres nach China oder Indien transportiert werden können (Kennedy, 2022). Mit einer Beschränkung der russischen Energieexporteinnahmen könnte Deutschland also einen wichtigen Beitrag leisten. Durch einen Strafzoll könnten dabei die viel diskutierten Härten eines Vollembargos für die deutsche Wirtschaft gestreckt werden.

Das Rubinstein-Modell (Rubinstein, 1987) zeigt eindrucksvoll, dass in einer Verhandlung die Partei mit dem größten Zeitdruck eher zu Konzessionen bereit ist. Es ist davon auszugehen, dass Russland aktuell wenig Zeitdruck hat. In der Vergangenheit hat Russland eingefrorene Konflikte (Moldawien, Georgien, etc.) sehr lange aufrechterhalten. Hilfreich können daher Embargos oder steigende Strafzölle sein. Würde der Strafzoll auf russisches Öl und Gas mittelfristig ansteigen, entstünde ein starker Anreiz für Russland, einen Verhandlungsfrieden vorzuziehen.

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

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

Thomas C. Schelling hat in seinem Hauptwerk „The Strategy of Conflict“ zentrale Beiträge zu Drohungen, Glaubwürdigkeit und Festlegungen geleistet. Am berühmtesten ist die Erkenntnis zur Notwendigkeit von Festlegungen „The Power to constrain an adversary rests on the power to bind oneself“ (Schelling, 1960). Hier muss man nun eine entscheidende Schwäche der bisherigen Politik berücksichtigen. Nach der Invasion der Krim 2014 hatte Deutschland Russland zwar hart kritisiert und EU-Sanktionen unterstützt, bereits 2015 hat man aber mit Nordstream 2 der wirtschaftlichen Zusammenarbeit wieder die Priorität eingeräumt. Das bedeutet, dass sich Deutschland eben nicht festgelegt hatte, aus der damaligen aggressiven russischen Außenpolitik Konsequenzen zu ziehen. Vor diesem Hintergrund kann die russische Politik erwarten, bei Beendigung des aktuellen Konflikts schnell wieder lukrative Geschäftsbeziehungen aufnehmen zu können. Die aktuellen Aussagen der Bundesregierung, in der Zukunft komplett auf russische Importe von Kohle, Öl und Gas zu verzichten, erscheinen aus russischer Sicht unglaublich. Schelling empfiehlt dazu, angedrohte Maßnahmen in Teilschritte zu gliedern. So steigt nach Realisierung der ersten Schritte die Glaubwürdigkeit, dass auch weitere Schritte noch erfolgen. Strafzölle haben hier einen Vorteil gegenüber einem Vollembargo, wenn ein Stufenplan weiterer Erhöhungen besteht. Je länger der Krieg andauert oder je aggressiver Russland gegenüber der Zivilbevölkerung agiert, desto höher steigt der Strafzoll. So besteht weiteres Drohpotenzial und bereits mit der ersten Einführung eines Strafzolls steigt die Glaubwürdigkeit, dass die Maßnahme weiterhin genutzt wird. Anders als bei einem Embargo, steigt die Transparenz für Russland, bei welchen weiteren Schritten im Krieg welche Konsequenzen durch höhere Strafzölle drohen.

Aus Sicht der spieltheoretischen Konflikt- und Verhandlungsforschung zeigt sich, dass Deutschland und die EU mit Strafzöllen auf Öl und Gas ein sehr effektives Instrument zur Verfügung steht, die Anreize für einen baldigen Friedensschluss in der Ukraine zu erhöhen.

Tilman Eichstädt
bbw Hochschule

Literatur

- Chaney, E. C. Gollier, T. Philippon und R. Portes (2022), Stop financing Russian aggression against Ukraine, <https://www.stopfinancingwar.com/>.
- Kennedy C. (2022), The Rigidity of Russian Oil Holds the Key to Smart Sanctions, Politico Foreign Affairs.
- Rubinstein, A. (1987), A Bargaining Model with Incomplete Information about Time Preferences in The Economics of Bargaining, Basil Blackwell.
- Schelling, T. C. (1960), The Strategy of Conflict, Harvard University Press.
- Sturm, J. (2022), The Simple Economics of Trade Sanctions on Russia: A Policymaker's Guide, Working Paper, 9.4.

Energieeffizientes Wohnen

Fokus sollte auf dem Bestand liegen

Es war ein bemerkenswerter Auftritt des neuen Bundesministers Robert Habeck. Gerade der Wirtschafts- und Klimaschutzminister hatte am 24.1.2022 zu verkünden, dass die Förderung energieeffizienter Gebäude mit sofortiger Wirkung gestoppt werden muss – schlicht weil die Budgets aufgebraucht waren und kurzfristig keine neuen Mittel bewilligt wurden. Nach einem Sturm der Entrüstung – schließlich hatten viele Bauende die Fördermittel eingepplant und die Anträge rechtzeitig vor dem Auslaufen des sogenannten KfW-55-Programms am 31.1.2022 gestellt – wurde zumindest ein Teil der Fördermittel bewilligt. In der Folge gab es zum 20. April 2022 einen neuen Anlauf zur Förderung besonders energieeffizienter Gebäude (KfW 40 Standard), doch diesmal waren die Fördermittel in Höhe von 1 Mrd. Euro bereits nach einem Tag (!) aufgebraucht. Angesichts zunehmend knapper Haushaltsmittel stellt sich die Frage, wie mit der Förderung der Energieeffizienz im Wohnungsmarkt weiter verfahren werden sollte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Fördermittel begrenzt sind, sondern auch die Handwerkerkapazitäten. Allein im Berufsfeld „Sanitär, Heizung und Klimatisierung“ werden im Moment nur 18 % der freien Stellen besetzt, in anderen Berufsfeldern wie der Bauelektrik sieht es ähnlich aus. Außerdem ist auch die nach wie vor zu geringe Bautätigkeit in den Ballungszentren zu beachten.

Dennoch spricht vieles dafür, die Förderung künftig auf den Wohnungsbestand zu konzentrieren. Der Umfang der Neubautätigkeit hängt vor allem von der Verfügbarkeit von Bauland ab, und dies ist neben den Kapazitätsgrenzen in der Bauwirtschaft der Engpassfaktor. Klimapolitisch ist dagegen die Förderung von Neubauten mit besonders hoher Energieeffizienz nur wenig effizient, da Neubauten ohnehin schon deutlich weniger Energie verbrauchen als Altbauten. Darüber hinaus ist das Ziel der Bundesregierung zu hoch gegriffen, wie Berechnungen des IW aber auch von Empirica belegen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich neue Wohnungen auch im Bestand schaffen lassen, etwa über Ausbauten und Aufstockungen sowie durch Aufteilungen sehr großer Wohnungen und Häuser – hierfür bedarf es aber oft umfangreicher Sanierungen.

Rund 40 % des Energieverbrauchs und 36 % der Kohlendioxidemissionen sind auf die Beheizung/Kühlung

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

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

und Erwärmung des Wassers in Gebäuden zurückzuführen. Um die Klimaschutzziele bis 2030 zu erreichen, müssen die Kohlendioxidemissionen um rund 40 % gegenüber 2020 reduziert werden. Zwischen 2010 und 2020 sind sie zwar gesunken, aber nur um etwas mehr als 20 %. Die Anstrengungen müssen also deutlich verstärkt werden. Verdeutlicht man sich, dass Altbauten im Durchschnitt dreimal mehr Energie als Neubauten verbrauchen, werden enorme Potenziale offensichtlich, die jedoch mit der bisherigen Strategie einer gleichberechtigten Förderung von Neubauten und Sanierungen nicht optimal ausgeschöpft werden können. Nun kommt ein weiteres Thema hinzu: die Abkehr vom Gas. Fast die Hälfte des Erdgases in Deutschland wird von privaten Haushalten verbraucht. Um die Unabhängigkeit von russischen Importen zu erreichen, bedarf es daher auch neuer Heizungen in vielen Bestandswohnungen. Um aber eine Verkürzung der typischen langen Sanierungszyklen zu erreichen, ist ein höherer Anreiz nötig. Auch dies spricht für eine Fokussierung der Förderungen auf den Bestand.

Allerdings werden Fördermaßnahmen alleine nicht ausreichen, schon allein wegen der begrenzten Haushaltsmittel. Es ist daher folgerichtig, dass durch den CO₂-Preis weitere Anreize gesetzt werden, wobei natürlich auch schon durch die stark steigenden Energiepreise die Sanierung deutlich an Attraktivität gewonnen hat. Kritisch ist aber zu sehen, dass die Last aus dem CO₂-Preis nun nach der Energiebilanz des Gebäudes verteilt wird, also nach dem Verbrauch. Vielmehr sollten die Energieausweise reformiert und rechtssicher gestaltet werden. Weder der heutige Verbrauchsausweis noch der Bedarfsausweis sind aussagekräftig. Bei dem Verbrauchsausweis hängt die Energieeffizienz stark von den Nutzenden ab, der Bedarfsausweis ist dagegen wenig überzeugend, weil die Berechnungen sehr unterschiedlich durchgeführt werden. Zukünftig sollte es einen einheitlichen und nachvollziehbaren Bedarfsausweis für jedes Gebäude geben, damit auch die Nachfragenden relevante und belastbare Informationen erhalten. Außerdem sollte der CO₂-Preis grundsätzlich von den Nutzenden getragen werden, denn sie bestimmen über ihr Verhalten den Energieverbrauch und sie lenken über ihre Nachfrage die Bestandsinvestitionen. Dabei darf auch nicht vergessen werden, dass gerade aufgrund des Drucks der Mietenden viele Wohnungsunternehmen Sanierungen zurückgestellt haben. Wichtig ist aber, dass die Einnahmen aus der CO₂-Steuer dann einkommensabhängig wieder an die Mietenden zurückfließen, um soziale Härten zu vermeiden.

Michael Voigtländer
Institut der deutschen Wirtschaft

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik

Forum anlässlich der 500. Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat in seiner 500. Sitzung im April 2022 ein internes Symposium zu Nachhaltigkeitszielen in der Wirtschaftspolitik durchgeführt, um verschiedene Aspekte dieser Thematik zu vertiefen. Gerade im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Klimawandels ist die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen von höchster politischer Priorität. Diese gehen über die Klimaziele hinaus – verwiesen wird in dem Zusammenhang häufig auf die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen. Die Autor:innen diskutieren aus unterschiedlichen Perspektiven, wie sich der Auftrag zur Nachhaltigkeit auf Gesetzgebung, Regulierung und das Verhalten der Unternehmen auswirkt.

Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft

Regina T. Riphahn, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Leopoldina.

Klaus M. Schmidt, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – volkswirtschaftliche Überlegungen

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

Christine Zulehner, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO); Universität Wien.

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – juristische Überlegungen

Stefan Bechtold, ETH Zürich.

Nachhaltigkeit und Wettbewerbsrecht

Roman Inderst, Goethe-Universität, Frankfurt.

Geldpolitik und Nachhaltigkeit

Martin Hellwig, ehemals Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn.

Nachhaltigkeitsziele und das Lieferkettengesetz

Felix Bierbrauer, Center for Macroeconomic Research der Universität zu Köln.

Title: *Sustainability Goals in Economic Policy*

Abstract: *The Scientific Advisory Board at the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Protection held an internal symposium on sustainability goals in economic policy at its 500th meeting in April 2022 to explore various aspects of this topic in greater depth. Especially in the context of combating climate change, the achievement of sustainability goals is a top political priority. These go beyond the climate goals – reference is often made in this context to the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations. The authors discuss from different perspectives how the mandate for sustainability affects legislation, regulation and corporate behaviour.*

Regina T. Riphahn, Klaus M. Schmidt

Nachhaltigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft

Die Vereinten Nationen haben sich 2015 auf 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) geeinigt, die ökonomische, soziale und ökologische Standards setzen und von der Armutsbekämpfung über Gesundheit, Bildung, transparente Institutionen bis hin zum Umwelt- und Klimaschutz reichen. Alle Staaten, aber auch die Zivilgesellschaft, die Privatwirtschaft und die Wissenschaft sind aufgerufen, ihr Tun und Handeln daran auszurichten. Wie wirkt sich dieser Auftrag zur Nachhaltigkeit auf Gesetzgebung, Regulierung und das Verhalten der Unternehmen aus?

Diese Frage stand im Zentrum des „Forum Nachhaltigkeit“, welches der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen seiner 500. Sitzung am 7. April 2022 veranstaltet hat. Das Thema Nachhaltigkeit durchzieht die Arbeit des Beirats seit vielen Jahren. In zwei jüngeren Gutachten zur CO₂-Bepreisung und zum CO₂-Grenzausgleich und einem gerade verabschiedeten Gutachten zum europäischen Lieferkettengesetz geht es ganz explizit darum, wie Nachhaltigkeit im Klimaschutz und bei Menschen- und Arbeitnehmerrechten politisch erreicht und institutionell umgesetzt werden kann (Wissenschaftlicher Beirat, 2019, 2021, im Erscheinen). In anderen Gutachten, z. B. zur Ren-

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

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

Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D., ist Professorin für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und stellvertretende Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Prof. Dr. Klaus M. Schmidt ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftstheorie, an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

tenpolitik oder zur Infrastruktur, spielt Nachhaltigkeit im Sinne von Generationengerechtigkeit eine wichtige Rolle. Das war Anlass für den Beirat, sich systematisch mit der Frage zu beschäftigen, wie staatliche Institutionen und Unternehmen Nachhaltigkeitsziele verfolgen könnten und welche Rolle dabei mögliche Zielkonflikte spielen. Die nachfolgenden Beiträge beleuchten dieses Thema aus unterschiedlichen Perspektiven.

Es ist nicht immer eindeutig, welche politischen und ökonomischen Implikationen sich aus den Nachhaltigkeitszielen ergeben, insbesondere wenn die Ziele in einem Spannungsverhältnis zueinanderstehen und gegeneinander abgewogen werden müssen. *Achim Wambach* und *Christine Zulehner* diskutieren, wie Nachhaltigkeitsziele operationalisiert werden können. Wenn es um externe Effekte geht, bietet die Wohlfahrtsökonomik ein ausgefeiltes Instrumentarium an, um mit Zielkonflikten umzugehen. Aber auch hier stellen sich wichtige Fragen, die nicht ökonomisch entschieden werden können. Ein Beispiel ist der Klimaschutz. Welche Diskontrate sollten wir verwenden, um zukünftige Kosten des Klimawandels auf die Gegenwart abzuzinsen? Sollte der Marktzins verwendet werden, der die Zeitpräferenzrate der gegenwärtigen Konsumierenden reflektiert, oder sollte die Wohlfahrt zukünftiger Generationen stärker gewichtet werden? Das ist eine ethische Frage, die letztlich im politischen Diskurs entschieden werden muss. Auch Fragen der Einkommensverteilung, der „Gerechtigkeit“ oder der Gewichtung von Bildung und Gesundheit im Staatshaushalt müssen von der Politik entschieden werden und fließen dann als Nebenbedingungen in die Kosten-Nutzen-Abwägungen der Ökonom:innen ein.

Als nächstes stellt sich die Frage, wie die Nachhaltigkeitsziele umgesetzt werden sollen. In vielen Fällen legt die Politik einen Ordnungsrahmen fest, der das Verhalten von Haushalten und Unternehmen durch Anreize lenkt, ohne direkt in ihre Autonomie einzugreifen. So reguliert der Emissionshandel die Menge der europäischen Treibhausgasemissionen über den CO₂-Preis, ohne Marktteilnehmenden vorzuschreiben, wie sie zu produzieren oder zu konsumieren haben. In anderen Fällen erlässt der Staat strikte Ge- und Verbote, z. B. den gesetzlichen Mindestlohn oder das Verbot bestimmter umweltschädlicher Substanzen. Schließlich gibt es selektive Eingriffe, etwa wenn eine Unternehmensfusion durch Ministererlaubnis aus übergeordneten Gründen zugelassen wird, obwohl sie den Regeln des Wettbewerbsrechts widerspricht.

Sollten alle staatlichen Institutionen alle Nachhaltigkeitsziele anstreben, selbst wenn sie geschaffen wurden, um einen ganz spezifischen Auftrag zu erfüllen? Das Bundeskartellamt soll den Wettbewerb schützen, die Europäische Zentralbank die Preisstabilität sichern. Hier gibt es jeweils ein Instrument für ein Ziel. Sollen diese Institutionen in Zukunft mehrere Nachhaltigkeitsziele verfolgen und wie sollen diese gegen das primäre Ziel abgewogen werden? Soll das jede Behörde selbst entscheiden? Wambach und Zulehner plädieren dafür, Nachhaltigkeitsziele, die von nachgeordneten Behörden verfolgt werden sollen, konkret und rechtssicher zu definieren.

Stefan Bechtold untersucht, wie Nachhaltigkeit im Wirtschaftsrecht umgesetzt wird. In einigen Gesetzen werden Nachhaltigkeitsziele schon explizit berücksichtigt (z. B. im Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz), in anderen Bereichen wird das noch diskutiert (z. B. im Gesellschafts- oder Kartellrecht). Die Gesetzgebung berücksichtigt Nachhaltigkeit nicht nur beim traditionellen Instrument der Ge- und Verbote. Er setzt auch auf Transparenz- und Berichtspflichten, um Informationsasymmetrien zu überwinden (z. B. zu Corporate Social Responsibility). Die erhöhte Sichtbarkeit könnte Unternehmen dazu veranlassen, Nachhaltigkeitsziele ernster zu nehmen, als sie das sonst tun würden. Zusätzlich können neue Institutionen geschaffen werden, die es Unternehmen ermöglichen, sich auf nachhaltiges Wirtschaften festzulegen. So sollen neue Gesellschaftsformen wie Sozialunternehmen oder Gesellschaften mit gebundenem Vermögen etabliert werden. Schließlich kann der Staat das Haftungsrecht auf Nachhaltigkeitsziele ausdehnen.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen im Wirtschaftsrecht ist jedoch auch mit Problemen verbunden. Wie kann nachgewiesen werden, ob bestimmte Maßnahmen tatsächlich zu einer Verbesserung geführt haben? Wie lässt sich die Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele messen? Wie können „Greenwashing“ und andere Umgehungsstrategien verhindert werden? Schließlich diskutiert Bechtold das Verhältnis von Öffentlichem Recht und Privatrecht. Während der Umgang mit negativen Externalitäten traditionell Aufgabe des Öffentlichen Rechts war, spielt er zunehmend in vielen Bereichen des Privatrechts eine wichtige Rolle. Das erfordert eine Neubestimmung des Verhältnisses der beiden Rechtsbereiche.

Roman Inderst diskutiert das Spannungsfeld zwischen Nachhaltigkeitszielen und Wettbewerbspolitik. In vielen Fällen lassen sich Nachhaltigkeitsziele effizient durch die Kooperation von Unternehmen erreichen, etwa durch die gemeinsame Festlegung von Standards oder die gemeinsame Zertifizierung von Zulieferern. Das ist jedoch nach geltendem Wettbewerbsrecht oft unzulässig. Die Kartell-

behörden mussten sich bisher bei der Bewertung von Kooperationen und Unternehmenszusammenschlüssen auf die Auswirkungen im relevanten Markt beschränken. Das ist eine zu enge Betrachtung, wenn die externen Effekte über den Markt hinausgehen und sogar zukünftige Generationen betreffen (z. B. beim Klimaschutz).

Einige Kartellbehörden in den Nachbarländern, so in Österreich und den Niederlanden, haben ihre Politik angepasst, um Nachhaltigkeitsziele besser berücksichtigen zu können. Im März 2022 hat auch die Europäische Kommission das Thema Nachhaltigkeit explizit im Entwurf der Horizontalrichtlinien aufgegriffen. Darin werde freistellungsfähige Kooperationen zu „Nachhaltigkeitskooperationen“ eingeführt. So soll beispielsweise der Informationsaustausch zu nachhaltigen Lieferant:innen in Zukunft zulässig sein, ebenso wie eine gemeinsame Kampagne zur Förderung des Nachhaltigkeitsbewusstseins. Auch Effizienzen, die zur Rechtfertigung von Kooperationen genutzt werden können, werden breiter definiert als bisher. Roman Inderst erörtert die Möglichkeiten und Probleme, die sich daraus ergeben.

In *Martin Hellwigs* Beitrag geht es um die Rolle der Nachhaltigkeitsziele für Geldpolitik und Bankenregulierung. Die europäische Zentralbank hat nach dem Amtsantritt von Christine Lagarde den Klimaschutz zu einem expliziten Anliegen der Geldpolitik erklärt. Aber was bedeutet „grüne Geldpolitik“? In enger Lesart verlangt sie nur, dass die Zentralbank die ökonomischen Risiken, die mit dem Klimawandel verbunden sind, in ihrer Politik berücksichtigt, z. B. bei der Bewertung von Unternehmensanleihen und Bankkrediten. Das würde sich bereits aus dem bestehenden Mandat der EZB ergeben. Viele interpretieren den Auftrag zur Nachhaltigkeit jedoch so, dass die Zentralbank grüne Unternehmen und grüne Politik aktiv unterstützen sollte, z. B. durch eine präferierte Risikobewertung von Krediten oder Anleihen grüner Unternehmen oder eine akkommodierende Geldpolitik, um staatliche Subventionsprogramme für die grüne Transformation zu erleichtern. Dabei kann es leicht zum Konflikt mit dem primären Ziel der EZB kommen, die Preisstabilität zu sichern.

Die Forderung, das Mandat der Zentralbank auf Nachhaltigkeitsziele auszudehnen, ist eng verwandt mit Forderungen, die Zentralbank solle neben der Geldwertstabilität auch die Beschäftigung oder die Einkommens- und Vermögensverteilung in ihrer Zielfunktion berücksichtigen. In anderen Ländern wie den USA gilt das als selbstverständlich. Das Mandat der EZB, so wie es in den EU-Verträgen festgelegt wurde, sagt jedoch eindeutig, dass die EZB das Sekundärmandat der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik nur insoweit verfolgen darf, als ihr Primärmandat, die Sicherung der Preisstabilität, dadurch nicht gefährdet wird.

Hellwig argumentiert, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank über kurz oder lang in Frage gestellt würde, wenn das Mandat der EZB auf allgemeine politische Ziele erweitert wird, für die sie nicht demokratisch legitimiert ist. Ein unabhängiges Expertengremium lässt sich in einer Demokratie nur rechtfertigen, wenn seine Aufgabe auf eine weitgehend technische Frage beschränkt bleibt, auch wenn die Maßnahmen der EZB natürlich weitreichende politische Auswirkungen haben.

Auch die Unternehmen sind aufgerufen, die Nachhaltigkeitsziele in ihrem Umfeld zu verfolgen. *Felix Bierbrauer* diskutiert das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das deutsche Unternehmen verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Menschen- und Arbeitnehmerrechte nicht nur im eigenen Unternehmen, sondern auch bei ihren Zulieferern eingehalten werden. Zurzeit wird auf europäischer Ebene ein Lieferkettengesetz vorbereitet, das noch weiter geht. Solche Vorschriften führen bei jeder Lieferbeziehung zu fixen Kosten für das Monitoring des Verhaltens von Zulieferern. Es besteht die Gefahr, dass Unternehmen Lieferbeziehungen zu kleinen Zulieferern oder zu bestimmten Ländern abbrechen, um diese Kosten zu vermeiden. Das könnte die Lage in einigen Entwicklungsländern verschlimmern anstatt sie zu verbessern.

In einem aktuellen Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats (im Erscheinen) werden Vorschläge entwickelt, wie sich diese Monitoringkosten reduzieren lassen, z. B. durch Positivlisten von Ländern, in denen davon ausgegangen werden kann, dass Menschen- und Arbeitnehmerrechte eingehalten werden, oder von Unternehmen, die sich entsprechend zertifizieren lassen. Auch Negativlisten von Ländern oder Unternehmen, die diese Rechte grob verletzen, sind möglich. Ziel ist es, die Unternehmen

zu einer „Stay-and-Behave“-Politik zu veranlassen und nicht dazu, Lieferbeziehungen abzubrechen.

Sorgfaltspflichten könnten auch für andere Nachhaltigkeitsziele definiert werden, z. B. für den Klimaschutz oder den Tierschutz. Hier plädiert *Bierbrauer* dafür, die Transparenz zu erhöhen und die Konsumierendensouveränität zu stärken. Vielen Menschen ist es wichtig, Produkte zu konsumieren, die ökologisch nachhaltig produziert wurden. Sie sollten durch Umweltschutz- und Gütesiegel in die Lage versetzt werden, ihre Konsumgüter entsprechend auszuwählen.

Das Thema Nachhaltigkeit wird die Wirtschaftspolitik in Zukunft zunehmend beschäftigen. Die nachfolgenden Beiträge von Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats liefern Ideen und Denkanstöße, wie sich Nachhaltigkeitsziele institutionell umsetzen und wirtschaftspolitisch am besten erreichen lassen. Sie mahnen aber auch zur Vorsicht, die Wirtschaftspolitik nicht mit Aufgaben zu überfrachten, für die sie nicht die geeigneten Mittel hat.

Literatur

- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Energiepreise und effiziente Klimapolitik*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-energiepreise-effiziente-klimapolitik.html> (20. April 2022).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), *Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaabbaus*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-co2-grenzausgleich.html> (20. April 2022).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (im Erscheinen), *Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten*.

Title: *Economic and Social Sustainability*

Abstract: *The scientific advisory board of the federal ministry of economic affairs and climate protection conducted a symposium on sustainability at its 500th meeting. The UN's sustainable development goals play an increasingly important role in economic policy and regulation. This article gives a survey of the trade-offs and implementation problems that were discussed at the symposium, in particular the operationalisation of sustainability in welfare economics, the implementation of sustainability goals in economic law, the relationship between competition policy and sustainability, the impact of sustainability concerns on monetary policy, and finally, supply chain regulation and sustainability objectives.*

Achim Wambach, Christine Zulehner

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – volkswirtschaftliche Überlegungen

Die 17 Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen (UN) mit ihren jeweils etwa zehn Subzielen machen den Kanon der Nachhaltigkeitsziele aus. Die SDGs umfassen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Aus ökonomischer Perspektive sind die Nachhaltigkeitsziele zwar nicht alle greifbar, zumal wenn ihnen normative Erwägungen wie Fairness und Gerechtigkeit zugrunde liegen. Die UN hat viele SDGs allerdings mit Subzielen unterlegt, die sich einer ökonomischen Messbarkeit öffnen. So ist beispielsweise ein Teilziel des Nachhaltigkeitsziels 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“ die Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit (Teilziel 8.6.)

Nachhaltigkeitsziele und Wohlfahrtsanalyse

Im Umweltbereich zielen die SDGs häufig auf eine Reduzierung von negativen externen Effekten ab. Ein Beispiel ist das Ziel, Umweltschäden, wie sie bei der Produktion vieler Güter auftreten, zu reduzieren. Derartige Ziele stehen prinzipiell im Einklang mit dem ökonomischen Ziel der Wohlfahrtsmaximierung. Ohne Internalisierung negativer externer Effekte wird z. B. eine gesamtgesellschaftlich zu hohe Menge des betreffenden Gutes produziert, sodass Ineffizienzen auftreten und das Wohlfahrtsoptimum verfehlt wird. Auch aus Wettbewerbsicht sind Maßnahmen zur stärkeren Internalisierung negativer externer Effekte grundsätzlich begrüßenswert, da ungewollte Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile, die einige Produkte bzw. Unternehmen aufgrund der Nicht-Berücksichtigung der gesellschaftlichen Kosten ihres Handelns haben, abgebaut werden. Soweit sich die Nachhaltigkeitsziele der ökonomischen Analyse erschließen, sind prinzipiell auch die Wohlfahrtsgewinne messbar. Besonderheiten sind, dass es sich zum einen häufig um Güter ohne Marktpreis handelt, sodass meist auf Umfragen zurückgegriffen werden muss (was ist der Wert von mehr Biodiversität in Stadtparks?), und zum anderen sich die Auswirkungen von Maßnahmen erst für künftige Generationen ergeben können – so werden Auswirkungen des Klimawandels vermehrt in der zweiten Jahrhunderthälfte auftreten. Die Bestimmung der dazu zu wählenden Diskontrate ist ein aktives Forschungsfeld in den Wirtschaftswissenschaften (z. B. Gollier und Hammit, 2014).

Da das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen in der Regel Kosten verursacht, sind Abwägungen unvermeidbar. Sofern diese

nicht im Parlament, also im demokratischen Diskurs, sondern innerhalb von nachgeordneten Behörden erfolgen, sind weitere Spezifizierungen für eine Kosten-Nutzen-Analyse notwendig. In der Wettbewerbspolitik können etwa wettbewerbsbehindernde Vereinbarungen zulässig sein, wenn diese zu „einer angemessenen Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn ... beitragen“ (Art. 101 Abs. 3 AEUV). Die Verbraucherwohlfahrt wird damit zum Indikator für die Wettbewerbswirkung (Hellwig, 2006). Dieses Vorgehen bei der Bewertung von Politikmaßnahmen entspricht allerdings weder dem in der Volkswirtschaftslehre gängigen Pareto-Kriterium – so können Wettbewerber der Unternehmen sowie manche Verbraucher:innen dennoch unter der Vereinbarung leiden – noch dem auch üblichen Kaldor-Hicks-Kriterium, bei dem die monetarisierten Wohlfahrtsgewinne gegenüber den Wohlfahrtsverlusten aufgerechnet werden. Bei einer Verbesserung des Lärmschutzes durch lärmreduzierte Flugzeuge würden die Vorteile, gemessen an der Zahlungsbereitschaft der Menschen dafür, mit den höheren Kosten der Flugzeuge verrechnet. In der Wettbewerbspolitik würde das Kaldor-Hicks-Kriterium z. B. auch Fusionen zulassen, die zu höheren Gewinnen der Unternehmen und gleichzeitig zu höheren Preisen für die Verbraucher:innen führen, solange die höheren Gewinne gegenüber dem Rückgang der Konsumentenwohlfahrt überwiegen. Ein grundsätzliches Problem bei der Verwendung des Kaldor-Hicks-Kriteriums ist allerdings, dass die dadurch entstehenden Verteilungsprobleme nicht Teil des Kriteriums sind.

Der Staat gibt den Rahmen für das wirtschaftliche Handeln vor und kann auch konkrete Nachhaltigkeitsziele definieren und Maßnahmen treffen, um deren Verfolgung sicherzustellen. Z. B. können Mindeststandards mit Blick auf die Verwendung umweltschädlicher Chemikalien, den Tierschutz oder Arbeitsbedingungen gesetzlich verankert werden. Speziell zur Internalisierung negativer externer Ef-

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

Prof. Dr. Christine Zulehner ist Professorin für Wirtschaftspolitik an der Universität Wien und Senior Economist am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

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

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

fekte kann auf marktbasierende Lösungen wie Lenkungsabgaben (Pigou-Steuer) oder einen Zertifikatehandel zurückgegriffen werden, damit die Verursachenden der negativen externen Effekte dieser in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen. Beispiele dafür sind die Energiesteuer auf Benzin und Diesel und das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS), das Emissionen umfasst, die in der Stromerzeugung sowie in einigen Sektoren der Industrie und im inner-europäischen Flugverkehr entstehen. Diese staatlichen Vorgaben haben den Vorteil, dass die Nachhaltigkeitsziele von allen Marktteilnehmenden im Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelung entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu berücksichtigen sind.

Wege zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen

Tendenziell kann mehr Wettbewerb in Märkten auch zu mehr (grünen) Innovationen führen (Aghion et al., 2020). Dennoch können Kooperationen zur privaten Selbstregulierung, etwa in Form von gemeinsamen Labels bzw. Zertifizierungssystemen, zur Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen beitragen. Sie können insbesondere helfen, die mit möglichen unilateralen Maßnahmen von Unternehmen verbundenen Wettbewerbsnachteile zu überwinden, und insofern einen Anreiz für Unternehmen schaffen, bestimmte Nachhaltigkeitsziele freiwillig zu verfolgen. Durch Label und Zertifizierungssysteme können Informationsasymmetrien abgebaut und die Vergleichbarkeit von Produkten erhöht werden, sodass die Verbraucher:innen eine bewusstere Kaufentscheidung treffen können. Gleichzeitig können die Unternehmen den Verbraucher:innen auf diese Weise glaubhaft signalisieren, dass die Produkte im Einklang mit bestimmten Nachhaltigkeitszielen hergestellt wurden. Beispiele hierfür sind etwa die Initiative Tierwohl oder Fair-Trade-Siegel, welche die Verbraucher:innen über die konkreten Produktionsbedingungen, etwa von Lebensmitteln, aufklären. Allerdings besteht die Gefahr, dass es durch entsprechende Vereinbarungen oder Initiativen zu Wettbewerbsbeschränkungen kommen kann. Systeme, die Vereinbarungen über zentrale Wettbewerbsparameter vorsehen, sind daher aus Wettbewerbsrecht kritisch zu sehen und sollten vermieden werden. Zu diesen Parametern gehören Preis, Qualität, Produktvielfalt, Service und die Vertriebsmethode. So hat das Bundeskartellamt im Januar 2022 die Vereinbarung von Unternehmen zur Initiative Tierwohl, die einen einheitlichen Aufpreis vorsieht, „für eine Übergangsphase aufgrund des Pioniercharakters dieses Projekts toleriert. Nach und nach müssen allerdings wettbewerbliche Elemente eingeführt werden“.

Nachhaltigkeitsziele können in Deutschland mithilfe der Wettbewerbspolitik im Rahmen von Ministererlaubnisverfahren berücksichtigt werden. Der Bundeswirtschaftsminister kann vom Kartellamt untersagte Fusionen bewilligen, wenn „gesamtwirtschaftliche Vorteile“ des Zusammenschlusses

die Wettbewerbsbeschränkung aufwiegen oder ein „überragendes Interesse der Allgemeinheit“ den Zusammenschluss rechtfertigt. Aus den Erfahrungen mit diesem Instrument lassen sich Implikationen für selektive Eingriffe in das Marktgeschehen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen ableiten. Ein Beispiel ist die Sicherung von Arbeitsplätzen, im Einklang mit SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Mit dieser Begründung sollte 2016 eine Unternehmensfusion per Ministererlaubnis genehmigt werden. Diese wurde jedoch gerichtlich kritisiert, mit der Argumentation, dass der Frage nicht nachgegangen worden sei, ob diese Fusion zu einem Abbau von Arbeitsplätzen in anderen Teilen des Unternehmens oder sogar in anderen Unternehmen führen würde. Das Nachhaltigkeitsziel ist Vollbeschäftigung und nicht die Beschäftigung in einem Unternehmen.

Selektive Eingriffe – Gesamtwirtschaft berücksichtigen

Die Interaktion einer einzelnen Entscheidung mit den dahinterliegenden Märkten spielte auch eine wichtige Rolle in einem Fall, den die niederländische Wettbewerbsbehörde (ACM) zu entscheiden hatte. Vorgelegt wurde eine geplante Vereinbarung der Betreiber von Kohlekraftwerken zum gemeinsamen Kohleausstieg. ACM untersagte die Kooperation, weil die positive Auswirkung der vorgeschlagenen Vereinbarung der Kohlekraftwerksbetreiber gering sei, da die Abschaltung der Kohlekraftwerke keinen Nettoeffekt auf den Ausstoß von CO₂ habe. Der Grund dafür ist der europäische Emissionshandel. Wenn die Niederländer:innen weniger Emissionszertifikate benötigen, werden an anderer Stelle in Europa mehr Zertifikate verbraucht. Der Nachteil der Kooperation, weniger Wettbewerb auf dem niederländischen Energiemarkt, hätte aber sehr wohl einen Effekt, wahrscheinlich höhere Preise für die Verbraucher:innen. Die ACM hat also SDG 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“ als Reduktion von CO₂-Emissionen in Europa interpretiert. Allerdings haben die Niederländer:innen – wie die Deutschen – auch nationale Einsparziele. Und der Kohleausstieg trägt zu den nationalen Einsparzielen in den Niederlanden bei. Insofern stellt sich die Frage, ob die europäischen oder die niederländischen Emissionen das „korrekte“ Nachhaltigkeitsziel darstellen. Oder sollten es nicht eigentlich die weltweiten Emissionen sein? So können Maßnahmen zur CO₂-Reduktion in Europa durch Leakage-Effekte, also Verlagerungen der Emissionen ins Ausland, konterkariert werden.

Wie hätte ACM etwa entscheiden sollen, wenn statt der Betreiber von Kohlekraftwerken die Tankstellenbetreiber beabsichtigt hätten, einen Großteil ihrer Tankstellen koordiniert umzubauen mit Reduktion von Zapfsäulen und Aufbau von Stromladepunkten? Durch die geringere Zahl an Zapfsäulen würde der Wettbewerbsdruck ceteris paribus verringert, und die Tankstellenbetreiber könnten Benzin und Diesel zu höheren Preisen verkaufen. Dies würde zu

geringeren Käufen von Kraftstoffen führen und damit zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen. Da Emissionen aus Benzin und Diesel nicht Teil des europäischen Emissionshandels sind, würde dies tatsächlich zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen in Europa führen. Würde dadurch das Kartell gerechtfertigt?

Die Berücksichtigung von Ausweichreaktionen und allgemeinen Gleichgewichtseffekten geht über die Klimapolitik hinaus. Dem Tierschutz ist nicht geholfen, wenn sich die Fleischproduktion ins Ausland verlagert. Ein Lieferkettengesetz, das zu einem Rückzug global tätiger Unternehmen aus einzelnen Ländern führt, kann das Problem der Kinderarbeit verschärfen, wenn betroffene Familien in diesen Ländern auf die Einnahmequellen angewiesen sind (Bierbrauer, 2022).

Auch wegen der meist vagen und gleichzeitig umfassenden Definition der Nachhaltigkeitsziele ist die Sorge nicht unbegründet, dass Entscheidungstragende unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit andere Ziele verfolgen. Ein Grenzausgleichssystem, das Importe einer CO₂-Bepreisung unterwirft, kann auch zu protektionistischen Zwecken genutzt werden (Wissenschaftlicher Beirat, 2021). Der Aufbau von Important Projects of Common European Interest (IPCEI), die eine staatliche Förderung von Unternehmen unter gelockerten Beihilfebedingungen ermöglichen, kann der Forschungsförderung in Sektoren mit Schlüsseltechnologien für die Energiewende dienen, aber auch industriepolitisch als Baustein zum Aufbau vermeintlicher europäischer Champions eingesetzt werden.

Die in diesem Zeitgespräch diskutierten Bereiche der Wettbewerbs- und Geldpolitik stellen insofern Besonderheiten dar, weil mit der Zentralbank und der Wettbewerbsbehörde weitgehend unabhängige Institutionen dafür zuständig sind. In der Geldpolitik erfolgt dies aufgrund des Problems der Zeitinkonsistenz politischer Entscheidungen, in der Wettbewerbspolitik, um Rechtssicherheit sicherzustellen. Es muss darauf geachtet werden, dass durch die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen die Unabhängigkeit dieser Institutionen nicht gefährdet wird und die ursprüngliche Motivation für deren Unabhängigkeit nicht ausgehebelt wird. Ein zu enges Beharren auf dem jeweiligen Mandat könnte aber auch dazu führen, dass gerade deshalb die politischen Entscheidungstragenden die Institution hinterfragen.

Fazit: Verfahrenskompetenz aufbauen

Die EU hat den Vereinbarungen von Paris, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C, möglichst 1,5 °C, zu begrenzen, zugestimmt. Als europäischen Beitrag hat der Europäische Rat beschlossen, das EU-Klimaschutzziel 2030 von 40 % Reduktion der CO₂-Emissionen gegenüber 1990 auf mindestens 55 % zu erhöhen. Im Rahmen des European Green Deal werden derzeit Maßnahmen erörtert, um dieses Ziel und darüber hinaus Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen. Dazu sollen Nachhaltigkeitsziele vermehrt in die Gesetzgebung Einzug halten, und nachstehende Behörden ermächtigt werden, diese umzusetzen. Damit sind Probleme verbunden: (1) Die Ziele sind oft unklar definiert und erlauben einen weiten Interpretationsraum. Sie sind anfällig für eine Schwächung der Rechtssicherheit sowie die Verfolgung weiterer politischer Ziele unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit. (2) Kosten-Nutzen Vergleiche von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele sind nicht trivial: Gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen müssen in der Analyse der Wirkungen der Maßnahmen berücksichtigt werden; die Ermittlung von Wohlfahrtsgewinnen ist nicht Standard und wirft neue Fragen in den Wirtschaftswissenschaften auf.

Diese Probleme könnten durch folgende Maßnahmen gemindert werden: (1) Wenn die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen auf nachgeordnete Behörden oder Unternehmen übertragen wird, sollten diese Ziele konkret und rechtssicher definiert werden. (2) Um der Komplexität der Abwägungsfragen gerecht zu werden, sollte eine eigenständige Abteilung in der jeweiligen Behörde für diese Aufgabe aufgebaut werden.

Literatur

- Aghion, P., R. Bénabou, R. Martin und A. Roulet (2020), Environmental preferences and technological choices: is market competition clean or dirty?, w26921, National Bureau of Economic Research.
- Bierbrauer, F. (2022), Nachhaltigkeitsziele und das Lieferkettengesetz, *Wirtschaftsdienst*, (102) 5.
- Bundeskartellamt (2022), https://www.bundeskartellamt.de/Shared-Docs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18_01_2022_Nachhaltigkeit.html (28. April 2022).
- Gollier, C. und J. K. Hammitt (2014), The Long-Run Discount Rate Controversy, *The Annual Review of Resource Economics*, 6, Oktober, 273–295.
- Hellwig, M. (2006), Effizienz oder Wettbewerbsfreiheit? Zur normativen Grundlegung der Wettbewerbspolitik, in C. Engel and W. Möschel (Hrsg.), *Recht und spontane Ordnung*. Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum 80. Geburtstag, Nomos-Verlag, 231-268.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (2021), *Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaabbaus*.

Title: Sustainability Goals in Economic Policy – Economic Considerations

Abstract: Through the canon of the UN SDGs or the European Green Deal, sustainability goals are finding their way into legislation. From an economic point of view, these targets often aim to reduce negative external effects, which is in many cases in line with the economic goal of maximising welfare. The determination of welfare gains in this context is not trivial and raises new questions in economics. Because they are often not clearly defined, the anchoring of sustainability goals in legislation may weaken legal certainty and lead to an abusive pursuit of other goals under their guise. This should be prevented by formulating the goals as concretely and legally securely as possible and by building up competence in the authorities entrusted with their implementation.

Stefan Bechtold

Nachhaltigkeitsziele in der Wirtschaftspolitik – juristische Überlegungen

Stat pro ratione voluntas (Der Wille steht für eine Begründung) (Flume, 1960). In einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die vom Grundsatz der Privatautonomie geprägt ist, hinterfragt das Recht nicht den Sinn und Zweck einer vertraglichen Bindung. Innerhalb der Grenzen des Rechts wird einer Vertragsbeziehung unabhängig von ihrem Inhalt allein aus dem Grund rechtliche Geltungskraft zuerkannt, dass der Einzelne die Vertragsbeziehung wollte.

Einem solchen freiheitlichen Modell einer Privatrechtsordnung liegt die Idee staatlicher Lenkung fern. Die Aufgabe der Privatrechtsordnung ist begrenzt. Sie stellt Institutionen zur Verfügung, mit denen Marktteilnehmende ihre Verhältnisse selbst regeln können. Aber sie muss auch Grenzen setzen, wenn unterschiedliche Arten von Marktversagen die privatautonome Gestaltung von Rechtsverhältnissen erschweren. Negative externe Effekte, die Dritte in Gegenwart oder Zukunft betreffen, können juristische Interventionen in Marktprozesse legitimieren. Dazu kann die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen gehören.

Auch wenn keine trennscharfe juristische Definition von Nachhaltigkeitszielen existiert, bietet das Völker-, Europa- und Verfassungsrecht doch Anhaltspunkte. Die Resolution der Vereinten Nationen zu „Sustainable Development Goals“ aus dem Jahr 2015 enthält 17 Ziele hinsichtlich nachhaltiger ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklung, die von Armutsbekämpfung, Klima- und Gesundheitsschutz bis zur Gleichberechtigung reichen. Zwar entfaltet die Resolution keine unmittelbar bindende Rechtswirkung unter privaten Marktteilnehmenden. Doch hat sie mittelbar auf nationaler und supranationaler Ebene erhebliche Bedeutung gewonnen.

Auf europäischer Ebene finden sich Nachhaltigkeitsziele im Primärrecht der EU wieder. Gemäß Art. 3 des EU-

Vertrags wirkt die EU auf „die nachhaltige Entwicklung Europas“ hin, und Art. 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU fordert, dass die EU-Politik Erfordernisse des Umweltschutzes zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbeziehen muss. In Deutschland wurden 1994 im Zuge des Einigungsvertrags die Staatsziele dahingehend erweitert, dass der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen“ schützt (Art. 20a GG). In einem historischen Beschluss zum Klimaschutzgesetz aus dem Jahr 2021 stärkte das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 157, 30) diese Staatszielbestimmung und eröffnete die Möglichkeit, Fragen des intertemporalen Freiheitsschutzes unter dem Blickwinkel von Grundrechtsverletzungen zu betrachten.

Nachhaltigkeit im Wirtschaftsrecht: ein juristischer Baukasten

Ge- und Verbote

Traditionellerweise war die Bekämpfung negativer Externalitäten dem Öffentlichen Recht zugewiesen. Jedoch verwendet die Wirtschaftspolitik zunehmend Instrumente des privatrechtlichen Wirtschaftsrechts, um wirtschaftliche Austauschprozesse in Bezug auf Nachhaltigkeitsziele zu beeinflussen. Dabei kann der Staat auf das klassische Instrumentarium von Ge- und Verboten zurückgreifen. Er kann durch den Ausstieg aus der Atomenergie oder die staatliche Begrenzung und Besteuerung von Emissionszertifikaten eine nachhaltige Energieproduktion unterstützen. Er kann Unternehmen verpflichten, in ihren Lieferketten menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflichten zu beachten, entsprechenden Risiken vorzubeugen und Verletzungen zu vermeiden (so § 3 Abs. 1 des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes, LkSG).

Im Gesellschaftsrecht kann die Gesetzgebung den Vorstand einer Aktiengesellschaft verpflichten, bei der Unternehmensführung neben den Aktionärsinteressen auch Interessen von Arbeitnehmenden und/oder der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Dahinter steht die große Frage, ob der Zweck eines Unternehmens auf die Interessen seiner Eigentümer:innen fokussiert sein und die Bekämpfung negativer Externalitäten dem Umwelt-, Arbeits- oder Deliktsrecht zugewiesen werden sollten, oder ob Aspekte der Corporate Social Responsibility die Unternehmensführung mitbestimmen sollten.

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

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

Prof. Dr. Stefan Bechtold ist Professor für Immaterialgüterrecht an der ETH Zürich.

Im Kartellrecht können über die Zielbestimmungen des Kartellrechts Nachhaltigkeitserwägungen eingeführt werden. So stellt sich die Frage, inwiefern Kartellbehörden bei der Durchsetzung des Kartellverbots und bei der Fusionskontrolle Nachhaltigkeitserwägungen berücksichtigen können. Sollte das Kartellrecht beispielsweise einer Unternehmenskooperation entgegenstehen, die CO₂-Emissionen reduzieren will, aber gleichzeitig zu einer Wettbewerbsbeschränkung führt? Dazu stehen klassische Ansätze wie die Freistellung von Kartellen im Rahmen von Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB, der Kriterienkatalog zur Prüfung von Fusionen nach Art. 2 der europäischen Fusionskontrollverordnung oder das Institut der Ministererlaubnis zur Freigabe von Fusionen nach § 42 GWB zur Verfügung. Auch kann über ein erweitertes Verständnis des Maßstabs der Konsumierendenwohlfahrt als kartellrechtliche Zielfunktion nachgedacht werden.

Transparenz und Nudging

Das Instrumentarium zur Verankerung von Nachhaltigkeitszielen im Wirtschaftsrecht reicht weiter als Ge- und Verbote. Im Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht setzt der Staat zunehmend auf Transparenzpflichten, mit denen Informationsasymmetrien überwunden werden sollen. Um Grundsätze guter Unternehmensführung in Unternehmen zu verankern, verpflichtet § 161 Aktiengesetz börsennotierte Aktiengesellschaften, im Rahmen eines „Comply-or-Explain“-Ansatzes zu erklären, ob sie den Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex folgen, der auch Regelungen zu einer nachhaltigen Ausrichtung der Vorstandsvergütung enthält.

Weiter gehen die Berichterstattungspflichten für große Kapitalgesellschaften hinsichtlich Umwelt-, Arbeitnehmer-, Sozial- und Menschenrechtsbelangen, die in Umsetzung der europäischen Corporate Social Responsibility (CSR)-Richtlinie im Handelsgesetzbuch verankert wurden (§§ 289b, 289c HGB). Auf europäischer Ebene wird derzeit im Rahmen einer Reform der CSR-Richtlinie eine bedeutende Ausweitung hin zu einer umfassenden Nachhaltigkeitsberichterstattung diskutiert. Daneben schuf die europäische Offenlegungsverordnung aus dem Jahr 2019 Anforderungen an Finanzmarktteilnehmende und Berater:innen, über Nachhaltigkeitsaspekte angebotener Finanzprodukte transparent aufzuklären. Und die europäische Taxonomieverordnung aus dem Jahr 2020 legte Kriterien zur Bestimmung nachhaltiger Wirtschaftstätigkeit fest und erweiterte entsprechende Berichtspflichten.

Wie diese Beispiele zeigen, setzt das europäische Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht zunehmend auf Transparenz und Information, wenn es um die Verankerung von Nachhaltigkeitsprinzipien geht. Unternehmen werden

nicht zu einem Nachhaltigkeitsziel gezwungen, aber sie müssen sich erklären (Comply or Explain). Auch wenn ein solches Informationsmodell dem Unternehmen formell die Wahl lässt, Nachhaltigkeitsziele zu verfolgen oder nicht, kann das praktische Resultat eines solchen Regulierungsansatzes sein, dass sich viele Unternehmen dem Nachhaltigkeitsziel verschreiben. Dies ist rechtspolitisch durchaus erwünscht. Regulatorisch erinnert dies an das verhaltensökonomische Konzept des Nudging, bei dem das Verhalten von Menschen beeinflusst werden soll, ohne dabei auf Verbote zurückgreifen oder ökonomische Anreize verändern zu müssen.

Institutionen und Verfahren

Setzt die Gesetzgebung im Wirtschaftsrecht auf Ge- oder Verbote oder schafft sie Transparenzpflichten zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen, greift sie in materieller Weise in privatrechtlich organisierte Austauschprozesse ein. Ein anderer Ansatz verändert lediglich das institutionelle oder prozedurale Gefüge des Wirtschaftsrechts, um die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, unter denen Marktteilnehmende ihre Austauschprozesse organisieren. Zu solchen institutionellen Interventionen zählt die Schaffung neuer Gesellschaftsformen, die auf nachhaltige Unternehmenszwecke zugeschnitten sind. Der Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die Legislaturperiode 2021 – 2025 sieht die Schaffung neuer Gesellschaftsformen wie Sozialunternehmen oder Gesellschaften mit gebundenem Vermögen vor.

Daneben kann der Staat in die Organisationsverfahren privatrechtlicher Gesellschaften eingreifen, um die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen bei der operationellen Geschäftsführung sicherzustellen. Dazu zählt die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in Risikomanagementsystemen oder die Berufung von Nachhaltigkeitsfachleuten in Aufsichtsräte. Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verpflichtet Unternehmen zum Aufbau entsprechender Risikomanagement- und Dokumentationssysteme. Auch kann der Staat durch Whistleblowingverfahren (wie in § 8 LkSG) Beschäftigten Anreize geben, Verletzungen von Nachhaltigkeitspflichten offenzulegen, ohne Repressalien befürchten zu müssen.

Haftung

Neben Ge- und Verboten, Transparenz und Nudging sowie der Schaffung von Institutionen und Verfahren kann der Staat durch Haftungsrecht Marktteilnehmenden Anreize bieten, Nachhaltigkeitsziele zu verfolgen. So verpflichtete 2021 ein niederländisches Gericht auf der Grundlage des allgemeinen niederländischen Deliktsrechts die Royal Dutch Shell Company, ihre Netto-CO₂-Emissionen bis

2030 um 45 % zu senken.¹ Inzwischen sind in Deutschland ähnliche Klagen gegen Unternehmen aus der Energie- und Automobilbranche häufig, wenn auch deren Ausgang noch ungewiss ist. Auch im allgemeinen Kaufrecht wird erwogen, ob über Gewährleistungsvorschriften Verletzung von Nachhaltigkeitszielen rechtlich durchsetzbar werden können.

2011 verabschiedete der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, wonach Unternehmen die Verantwortung haben, Menschenrechte zu achten, und eine Verletzung dieser Pflicht sanktioniert werden sollte. Zwar haben diese Leitprinzipien keine unmittelbar rechtlich bindende Wirkung, und die Möglichkeiten einer Haftbarkeit von Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen nach deutschem Deliktsrecht sind begrenzt. Auch sieht das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz bei Verletzung von Sorgfaltspflichten keine privatrechtliche Haftungsfolge vor (§ 3 Abs. 3 LkSG). Aber die rechtspolitische Debatte in vielen Ländern und auf europäischer Ebene zeigt, dass die Durchsetzung von Menschenrechten und Klimaschutzzielen mit Hilfe gesellschaftsrechtlicher oder deliktsrechtlicher Haftungsstatbestände zumindest eine politische Option ist.

Umweltpolitisch mag diese Option interessant erscheinen. Rechts- und wirtschaftspolitisch droht das Wirtschaftsrecht jedoch auf Abwege zu geraten. Die Bewältigung der Klimakrise erfordert eine Vielzahl von Abwägungs- und Priorisierungsentscheidungen, zu deren Bewältigung die Politik gefragt ist. Wenn solche Konflikte durch Zivilgerichte gelöst werden sollen, wirft dies nicht nur schwierige Kausalitätsfragen auf. Auch werden die Grenzen zwischen Judikative, Exekutive und Legislative verwischt. Es ist fraglich, ob ein Zivilgericht, das sich auf die Bewältigung eines bilateralen Konflikts zwischen zwei Parteien beschränkt, überhaupt ein geeignetes Forum bietet, um die Klimakrise – eine globale Tragödie der Allmende – bewältigen zu können. Selbst wenn ein Unternehmen auf zivilrechtlicher Grundlage zur Reduktion von CO₂-Emissionen verpflichtet wird, ist nicht gesichert, ob dies dem Klima hilft. Die Reduktion kann über Preisveränderungen die Produktnachfrage verändern. Andere Unternehmen im In- und Ausland, die keiner Reduktionspflicht unterliegen, mögen ihre CO₂-Emissionen erhöhen (Carbon-Leakage-Problematik). All dies sind Zeichen, dass die Klimakrise ohne öffentlich-rechtliche und internationale Interventionen schwerlich in den Griff zu bekommen ist.

Herausforderungen

Der juristische Baukasten zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen im Wirtschaftsrecht ist groß und breit gefächert.

Im Folgenden soll auf einige Herausforderungen hingewiesen werden, die sich bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen mit Mitteln des Wirtschaftsrechts stellen.

Evidenzbasiertes Wirtschaftsrecht

Auch wenn die europäische und die nationalen Gesetzgebungen Nachhaltigkeitsziele mit einer bewundernswerten regelungstechnischen Innovationskraft im Wirtschaftsrecht verankern, steht der empirische Beweis der Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen oftmals aus. Ob die einzelnen Vorschriften zur Erhöhung von Transparenz und zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in Unternehmensabläufen tatsächlich zu einer verbesserten Unternehmensführung in Sachen Nachhaltigkeit führen, ob die Haftung von Einzelunternehmen für Klimaschäden tatsächlich das Klima verbessert, und zu welchen Kosten all dies passiert, ist inhaltlich wie methodisch schwierig zu beantworten.

Die Einführung von Nachhaltigkeitszielen in das Wirtschaftsrecht führt zu schwierigen Abwägungsprozessen, insbesondere wenn inkommensurable oder nicht quantifizierbare Werte miteinander abgewogen werden müssen. Wie sollen langfristige und diffuse Umweltauswirkungen einer Unternehmensfusion in einem Verfahren berücksichtigt werden, das auf die empirische Quantifizierung von Wohlfahrtseffekten ausgerichtet ist? Und welche konkreten Handlungsempfehlungen und Haftungsrisiken ergeben sich für eine Unternehmensführung, die nicht nur dem quantifizierbaren Anlegerinteresse, sondern auch „weichen“ Nachhaltigkeitszielen wie Umwelt- oder Sozialfaktoren Rechnung tragen muss? Zwar sind dem öffentlichen Recht solche Abwägungsprozesse zwischen inkommensurablen Werten wohl bekannt. Wie diese im Privatrecht abgebildet werden sollen, ist aber nicht vollständig ausgeleuchtet.

Beweisanforderungen und strategisches Verhalten

Setzt der Staat Haftungsvorschriften und Transparenzpflichten ein, um Nachhaltigkeitsziele im Geschäftsgebaren von Unternehmen zu verankern, zeigen sich allgemeine Probleme, die die Wirksamkeit dieser Regulierungsinstrumente beschränken können. So kann die Wirksamkeit von Haftungsvorschriften daran scheitern, dass den Geschädigten kein Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen einer Pflichtverletzung des Unternehmens und dem individuellen Schaden gelingt. Transparenzpflichten können Unternehmen zu strategischen Umgehungsaktionen verleiten. Bei Greenwashing-Praktiken werden nachhaltige Initiativen vorgetäuscht oder einzelne Unternehmensinitiativen als besonders vorbildlich hervorgehoben, obwohl sie im Gesamtprogramm des Unternehmens eine untergeordnete Rolle spielen.

¹ Eine englische Fassung des Urteils ist erhältlich unter <https://uitspraak.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>.

Verhältnis von Öffentlichem Recht und Privatrecht

Eingangs erwähnte dieser Beitrag, dass die Bekämpfung negativer Externalitäten traditionell dem Öffentlichen Recht zugewiesen war. Wenn die bestehenden Vorschriften zum Umweltschutz unzureichend waren, war es in dieser Welt Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Umweltschutzrechts, Vorschriften zu verschärfen, die dann für alle Unternehmen verbindlich waren. Mit der zunehmenden Bedeutung von Nachhaltigkeitszielen im Wirtschaftsrecht verschiebt sich die Wirtschaftsregulierung vom Öffentlichen Recht ins Privatrecht. Waren Belange des Umweltschutzes und der Menschenrechte früher genuine Aufgaben des Öffentlichen Rechts, werden sie nun in privat-rechtlich organisierte Aushandlungsprozesse integriert.

Diese Entwicklung birgt Gefahren. Sie kann zu einer Politisierung des Wirtschaftsrechts führen. Zwar war das Privatrecht niemals gänzlich unpolitisch. Und das normative Ziel der traditionellen Rechtsökonomie, die Rechtsordnung solle Effizienz- und Verteilungserwägungen voneinander trennen, mag eher in der Theorie als in der Praxis überzeugen. Dennoch zeigen sich bei der Integration von Nachhaltigkeitszielen ins Wirtschaftsrecht praktische Probleme. Wenn eine Kartellbehörde sich nicht mehr auf ein klar definiertes Ziel der Konsumierendenwohlfaht fokussieren, wenn sich eine Unternehmensführung nicht mehr auf die Steigerung des Unternehmensgewinns konzentrieren kann, ist unklar, wie private Akteur:innen die multidimensionalen Optimierungsprozesse bewältigen sollen, die im Privatrecht oft auch mit juristischen Haftungsvorschriften unterlegt sind. Vielleicht überschätzt der Staat auch die Wirksamkeit des Privatrechts zur Einführung von Nachhaltigkeitszielen in privatwirtschaftliche Austauschprozesse. Auf den ersten Blick weniger bedeutsam mag der Einwand scheinen, die Entwicklung zu einem nachhaltigen Wirtschaftsrecht verwische die Grenzen zwischen Privatrecht und Öffentlichem Recht. Vielleicht ist es gerade Zeichen einer modernen Rechtssetzungslehre, dass sie die oftmals künstlichen Grenzen zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht überwindet. Und doch ist es gefährlich, wenn Gerichte aufgrund allgemeiner zivilrechtlicher Haftungsvorschriften Klimaschutz betreiben, der einer unmittelbaren demokratischen Kontrolle entzogen ist und prozedural gar nicht die Abwägungen treffen kann, die zur Bewältigung eines globalen Problems notwendig sind.

Die Integration von Nachhaltigkeitszielen ins Wirtschaftsrecht verändert damit nicht nur inhaltlich, sondern auch institutionell das Verhältnis zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht. Sie sollte Gerichte nicht dazu verleiten, ihre Zurückhaltung gegenüber rechtspolitischer Gestaltung aufzugeben und das Haftungsrecht mit rechtspolitischen Zielvorgaben zu überfrachten. Gleichzeitig sollte die Verlagerung von Nachhaltigkeitszielen vom Öffentlichen Recht ins Privatrecht der nationalen und internationalen Politik nicht als Feigenblatt dienen, um unpopuläre, aber notwendige Entscheidungen über verschachtelte privatrechtliche Konstruktionen zu implementieren, bei denen politische Verantwortlichkeiten verwässert und dem Klima nur bedingt geholfen wird.

Literatur

- Bechtold, S. (2010), Die Grenzen zwingenden Vertragsrechts: Ein rechtsökonomischer Beitrag zu einer Rechtsetzungslehre des Privatrechts.
- Ekkenga, J., C. Schirrmacher und B. Schneider (2021), Offene Fragen zur rechtlichen Steuerung nachhaltigen Unternehmertums, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1509.
- Fleischer, H. (2017), Corporate Social Responsibility: Vermessung eines Forschungsfeldes aus rechtlicher Sicht, *Aktiengesellschaft* 2017, 509.
- Fleischer, H. (2022), Klimaschutz im Gesellschafts-, Bilanz- und Kapitalmarktrecht, *Der Betrieb*, 37.
- Flume, W. (1960), Rechtsgeschäft und Privatautonomie, in Caemmerer u. a. (Hrsg.), *Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860-1960*, 135, 141.
- Habersack, M. und M. Ehrl (2019), Verantwortlichkeit inländischer Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Zulieferer – de lege lata und de lege ferenda, *Archiv für die zivilistische Praxis* 219 (2019), 155.
- Möslein, F. und K. Engsig Sørensen (2018), Nudging for Corporate Long-Termism and Sustainability: Regulatory Instruments from a Comparative and Functional Perspective, *24 Columbia Journal of European Law* 393.
- Schirmer, J.-E. (2021), Klimahaftung und Kausalität – und es geht doch!, *Juristenzeitung*, 1099.
- Schirmer, J.-E. (2021), Nachhaltigkeit in den Privatrechten Europas, *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 35.
- Spindler, G. (2022), Verantwortlichkeit und Haftung in Lieferketten: Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz aus nationaler und europäischer Perspektive, *Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht* (186), 67.
- Spindler, G. (2021), Klimaschutz und Aktienrecht: Der Funktionswandel der Corporate Governance, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 993.
- Wagner, G. (2019), Haftung für Menschenrechtsverletzungen, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* (80), 717.
- Wagner, G. (2021), Klimaschutz durch Gerichte, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2256.
- Wegener, B. (2022), Menschenrecht auf Klimaschutz? Grenzen grundrechtsgestützter Klimaklagen gegen Staat und Private, *Neue Juristische Wochenschrift*, 425.

Title: Sustainability Goals in Economic Policy – Legal Considerations

Abstract: In Europe, legislators are increasingly introducing sustainability goals into the system of private law. By prohibiting certain conduct, increasing transparency, nudging companies, as well as changing institutions, procedures and liability regimes, legislators complement private law with tools and goals traditionally attributed to public law. This article provides an overview and points to critical aspects, including the limited empirical evidence on how effective such measures are, whether such measures invite strategic maneuvers by companies, and how this affects the general relationship between private and public law.

Roman Inderst

Nachhaltigkeit und Wettbewerbsrecht

Während die generelle Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen im Wettbewerbsrecht vor 2020 noch weitgehend kritisch diskutiert wurde, hat die tatsächliche Entwicklung in den vergangenen beiden Jahren diesen Diskurs weitgehend überholt. Insbesondere seit der Veröffentlichung des Drafts der europäischen Horizontalrichtlinien, die die kartellrechtskonforme Zusammenarbeit von Wettbewerbern regelt, stellt sich damit vor allem die Frage nach dem „wie“ einer solchen stärkeren Berücksichtigung.

Hintergrund

In den Niederlanden und Österreich ist Nachhaltigkeit seit 2021 fest im Wettbewerbsrecht bzw. den zugehörigen Richtlinien verankert.¹ In Österreich werden demnach Beiträge zu einer „ökologisch nachhaltigen und klimaneutralen Wirtschaft“ bei der Beurteilung berücksichtigt, ob Verbraucher:innen angemessen an den (Effizienz-)Vorteilen einer Kooperation zwischen Wettbewerbern teilhaben (§2 Abs. 1 KartG). In den Niederlanden werden für eine solche Abwägung explizit Reduktionen im CO₂-Ausstoß berücksichtigt (ACM, 2021). Auch andere Länder der EU arbeiten an einer Reform des Wettbewerbsrechts bzw. der Richtlinien.² Im März 2022 hat nun auch die EU-Kommission das Thema Nachhaltigkeit explizit in ihren Horizontalrichtlinien aufgegriffen (EU-Kommission, 2022a). Bereits im Zuge der Konsultationen dazu wurde die Priorisierung dieses Themas seitens der befragten Stakeholder deutlich, die dabei durchgehend die mangelnde Kohärenz kritisierten zwischen den Nachhaltigkeitszielen der

Kommission, der zur Verwirklichung derselben nötigen Beteiligung der Industrie und den wahrgenommenen erheblichen wettbewerbsrechtlichen Beschränkungen für die dafür förderlichen Kooperationen (EU-Kommission, 2021).

Die Debatte darüber, ob das Wettbewerbsrecht und seine Anwendung der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen im Wege stehen, wird aber auch außerhalb Europas geführt. So hat die OECD allein 2021 das Thema mehrmals aufgegriffen, zuletzt bei einem darauf fokussierten Roundtable im Dezember 2021.³ Dabei heben sich die Stimmen deutlich ab von den Kernaussagen eines OECD-Roundtable zum gleichen Thema 2010. Dort herrschte noch die Meinung vor, dass Wettbewerbsbehörden, die nicht bereits per se einen auf die Gesamtwohlfahrt ausgerichteten Standard anwenden, Beiträge zur (ökologischen) Nachhaltigkeit nicht gesondert berücksichtigen bzw. berücksichtigen sollen (OECD, 2010).

Diese Entwicklungen im Wettbewerbsrecht bzw. seiner Durchsetzung verschränken sich mit der zunehmenden Bereitschaft in Gesellschaft und Politik, der Wirtschaft Nachhaltigkeit ins Pflichtenheft zu schreiben. Dies geschieht zum einen über konkrete gesetzliche Vorgaben, so durch entsprechende Umweltauflagen oder das 2021 verabschiedete deutsche Lieferkettengesetz.⁴ Allerdings beschränken sich die zunehmenden Erwartungen nicht auf die Erfüllung des allein gesetzlich Geforderten. So sieht die EU-Kommission zur Verwirklichung des „Green Deal“ die Industrie mit in der Verantwortung.

Grundlegende Überlegungen

Unbestritten ist, dass Wettbewerb zwischen Unternehmen auch der Nachhaltigkeit förderlich sein kann, wenn zum einen entsprechende institutionelle Rahmenbedingungen etwa in Form von Emissionsgrenzen und -steuern gegeben sind und zum anderen Verbraucher:innen entsprechende Verbesserungen mit ihrer Zahlungsbereitschaft honorieren. Gerade aber wenn Unternehmen aus verschiedenen Gründen über das gesetzlich Vorgegebene hinausgehen wollen, auch um den entsprechenden Erwartungen all ihrer Stakeholder gerecht zu werden, kann Kooperation nötig sein um z. B. einen „First-Mover-Nachteil“ zu kompensieren,⁵ eine kritische

1 Der Begriff Nachhaltigkeit ist dabei, gerade auch im Sinne der nachfolgend beschriebenen Fortentwicklung des Wettbewerbsrechts in Europa, nicht eingeschränkt auf ökologische Nachhaltigkeit. So verweist die Kommission in ihrem Draft zu den Horizontalrichtlinien (siehe nachfolgend) explizit auf die 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Diese berücksichtigt 17 übergeordnete Nachhaltigkeitsziele.

2 Zu nennen ist hierbei Griechenland, das hierfür u. a. ein technisches Gutachten eingeholt hat (Inderst et al. 2021).

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

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

3 Vgl. <https://www.oecd.org/daf/competition/environmental-considerations-in-competition-enforcement.htm> (2. Mai 2022).

4 Siehe hierzu den Beitrag von Felix Bierbrauer.

5 Dieser mag verschiedene Gründe haben, so etwa Netzwerkeffekte, welche sich gerade bei Nachhaltigkeit auch aus der möglichen Endogenität nachhaltiger Präferenzen ergeben können.

Prof. Dr. Roman Inderst ist Professor für Finanzen und Ökonomie an der Goethe-Universität Frankfurt.

Masse zu erreichen oder aber schlicht Effizienzen durch die Entwicklung einer gemeinsamen Informationsbasis oder gemeinsamer Standards zu heben. Als Beispiel für einen solchen Informationsaustausch mag die Entwicklung einer gemeinsamen Liste von Lieferanten dienen, die nachweislich bestimmte Nachhaltigkeitskriterien erfüllen. Wenn solche Möglichkeiten zur Kooperation nicht gegeben sind, kann es für manche Unternehmen zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit oder hoher Kosten opportun sein, einige an sich wünschenswerte Aktivitäten einzustellen. Dadurch könnten die Ziele z. B. des Lieferkettengesetzes unterlaufen werden.

Solchen Kooperationen setzt allerdings die aktuelle Umsetzung des Wettbewerbsrechts noch enge Grenzen. So beschränkt der Konsumentenwohlstand in der praktischen Anwendung Effizienzen auf gegenwärtige Konsument:innen im relevanten Markt. Dies schließt nicht nur die Auswirkungen auf Nicht-Verbraucher:innen aus, sondern beschränkt zudem in der Regel den Zeithorizont so, dass zukünftige Generationen – selbst von Konsument:innen im relevanten Markt – außen vor bleiben. In der praktischen Anwendung kommen hierbei oft auch nur Kosteneffizienzen und damit lediglich Preisvorteile zur Geltung.

Zwar ist Vorsicht geboten, damit nicht der Wettbewerb für reines Greenwashing eingeschränkt wird. Dennoch sind die zunehmend geäußerten Bedenken ernst zu nehmen, dass das Wettbewerbsrecht und seine aktuelle Umsetzung dem gesellschaftlichen und politischen Ziel eines nachhaltigeren Wirtschaftens im Wege stehen können. Dies wird in den Rechtswissenschaften schon seit längerem intensiv diskutiert.⁶ Dagegen findet eine entsprechende akademische Auseinandersetzung unter den Ökonom:innen nur in weit geringerem Ausmaß und dabei weitgehend kritisch statt. So wird eingewandt, dass die Vermengung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Schutz des Wettbewerbs nicht nur letzteres Ziel verwässert, sondern schlicht nicht handhabbar ist und zudem zur politischen Einflussnahme einlädt. In der Tat ist zweifelhaft, ob ein „Multi-Goals-Ansatz“, wonach Nachhaltigkeit als ein separates Ziel anzusehen ist, wünschenswert und praktikabel ist. Eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit ist allerdings auch ohne die Anerkennung als ein weiteres oder gar gleichberechtigtes Ziel des Wettbewerbsrechts möglich. Kritisiert wird zudem bereits die Annahme, dass Unternehmen Nachhaltigkeitsziele verfolgen könnten oder gar sollten, zumindest soweit diese über das gesetzlich vorgegebene hinausgehen. Auch wäre das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen für die Nachhaltigkeit primär Aufgabe der Politik. Selbst wenn sich mehr Nachhaltigkeit nicht unmittelbar auf dem Produktmarkt monetarisieren lässt, können allerdings Unternehmen aus verschiedenen Gründen entsprechende

Anreize haben. Dies mag an Anforderungen anderer Stakeholder liegen, einschließlich Investierender, der eigenen Überzeugung des Management entspringen oder aber als wesentliches Instrument für die Rekrutierung von Beschäftigten angesehen werden. Gesetzlich vorgegebene Standards mögen sich auch nur langsam ändern und damit ein Wissen widerspiegeln, das in Teilen bereits überholt ist. Die akademische Literatur hat hierbei auch auf die Möglichkeit verwiesen, dass aktuell geltende Normen manchmal nicht den sich ändernden Präferenzen der Gesellschaft entsprechen (etwa Tirole, 2012). Unternehmen können höhere Standards zudem auch deshalb einhalten wollen, um eine spätere regulatorische (Über-)Reaktion zu vermeiden. Und gesetzlichen Vorgaben mögen auch nicht hinreichend zwischen den Erfordernissen und Möglichkeiten einzelner Sektoren differenzieren.

Natürlich kann sich die Politik nicht mit dem Verweis auf das Engagement der Wirtschaft exkulpiieren. Und bei Kooperationen zwischen Wettbewerbern besteht stets die Gefahr, dass Absprachen und ausgetauschte Informationen auch zu einer weiteren Verringerung des Wettbewerbs führen. Auch in puncto Nachhaltigkeit kann es zudem nicht darum gehen, den Unternehmen das Risiko etwa eines Vorpreschens mit nachhaltigeren Produkten vollends zu nehmen. Allerdings wäre es falsch, entsprechende Kooperationen allein mit der Unterstellung eines darüber hinausgehenden kartellrechtswidrigen Verhaltens zu verbieten. Trotz aller gebotener Vorsicht gibt es schließlich auch gute Gründe dafür, warum etwa Forschungs- und Entwicklungskooperationen erlaubt werden.

Ansätze für mehr Nachhaltigkeit

Der im März 2022 veröffentlichte Draft der Horizontalrichtlinien (DHR) der EU-Kommission soll nachfolgend als Ausgangspunkt für eine kurze Diskussion konkreter Maßnahmen dienen.⁷ Die DHR führen dabei eine neue Kategorie von freistellungsfähigen Kooperationen ein: die der „Nachhaltigkeitsvereinbarungen“. Dabei fassen sie den Nachhaltigkeitsbegriff sehr weit unter Verweis auf die entsprechenden UN-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung und erwähnen darüber hinaus explizit unter anderem das Tierwohl. Von besonderer praktischer Bedeutung, auch im Lichte der vorangestellten Diskussion, dürfte die Anerkennung gewisser Vereinbarungen sein, die nach den DHR keine Wettbewerbsbeschränkungen darstellen, so insbesondere der Informationsaustausch zu nachhaltigen Lieferanten oder aber koordinierte Kampagnen zur Förderung des Nachhaltigkeitsbewusstseins. Viel Raum widmen die DHR auch der stärkeren Berücksichtigung von Nachhaltigkeit bei der Erfassung von Effizienzen, wobei in Zukunft entsprechende Verbraucher-

6 Siehe exemplarisch für den Ansatz, Nachhaltigkeit als separates Ziel anzuerkennen, Holmes (2020).

7 Für eine ausführliche Darstellung der Möglichkeiten siehe den im Sommer 2021 entstandenen Expertenbericht (EU-Kommission, 2022b). Eine kurze kritische Betrachtung der DHR findet sich in Inderst und Thomas (2022).

präferenzen breiter berücksichtigt und (z.B. auch mittels Umfragen) erfasst werden sollen. Die DHR erkennen dabei explizit an, dass im Einzelfall aus verschiedenen Gründen das aktuell beobachtete Kaufverhalten weder die tatsächlichen Präferenzen gänzlich widerspiegeln mag noch die Präferenzen, wie sie sich z.B. dann ergeben, wenn sich mittels der Kooperation das Angebotsspektrum verändert.

Die DHR veranschaulichen, wie sich eine stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit innerhalb des geltenden Rechtsrahmens verwirklichen lässt. Dabei zeigen sich aber auch eine Reihe von Ungereimtheiten bzw. ungelöster Probleme. So sollen Nachhaltigkeitsziele erst dann berücksichtigungsfähig sein, wenn diese ein trotz gegebenenfalls vorhandener Regulierung noch bestehendes „residuales Marktversagen“ adressieren. Dieser Begriff wird dann allerdings nicht ausgefüllt und es dürfte in der Praxis oft schwer oder gar unmöglich sein zu entscheiden, ob z.B. ein als niedrig angesehener CO₂-Preis oder ein bestimmter Tierwohlstandard ein residuales Marktversagen darstellen oder aber Ausdruck der aktuellen Präferenzen der Gesellschaft sind. Die DHR wollen zudem „kollektive Vorteile“ berücksichtigen, worunter sie z.B. die Vorteile besserer Luft für einen Autofahrer verstehen, wenn andere Autofahrende einen emissionsärmeren Treibstoff verwenden. Die Berücksichtigung vermiedener Externalitäten allein für andere Verbraucher:innen des gleichen Produktes ist dabei dem Korsett des Begriffs des Verbrauchers im relevanten Markt geschuldet. Die eingangs erwähnten Initiativen in Österreich und den Niederlanden berücksichtigen dagegen spezifische (ökologische) Externalitäten umfassender. Andererseits ist der Begriff der Nachhaltigkeit in den DHR extrem weit gefasst und engt mögliche Externalitäten gegebenenfalls nicht hinreichend ein. So zieht ein Fleischkonsument womöglich auch einen Nutzen daraus, dass das von anderen Verbrauchenden konsumierte Fleisch einen höheren Tierwohlstandard erfüllt. Neben der praktischen Frage der Erhebung und Aggregation solcher Präferenzen über den Konsum anderer stellt sich dabei zwingend auch die Frage danach, ob solche Präferenzen über den Konsum anderer hinreichend legitimiert sind, um bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts Berücksichtigung zu finden. Entscheidet eine Wettbewerbsbehörde einen Fall auf der Basis solcher (vermiedener) Externalitäten stellt sich stets grundsätzlich die Frage, inwieweit solche Abwägungen nicht eher Teil kollektiver Entscheidungen im politischen Prozess sein müssen.

Verschiedene nationale Wettbewerbsbehörden sind bei der Frage einer stärkeren Berücksichtigung von Nachhaltigkeit bereits vorgeprescht. Auch die EU-Kommission hat mit dem Entwurf zu den Horizontalleitlinien ihre Bereitschaft dazu offenbart und liefert zudem für die praktische Umsetzung wichtige Anhaltspunkte. Die jüngste Berichterstattung des Bundeskartellamts zeigt, dass auch dort die Bereitschaft besteht, Nachhaltigkeitsvereinbarungen einen besonderen Stellenwert zu geben (Bundeskartellamt, 2022). In bestimmten Bereichen wie im (Lebensmittel-)Einzelhandel, der auch für den nachhaltigen Konsum eine wichtige Rolle einnimmt, bleibt das nationale Wettbewerbsrecht bei Kooperationen und Fusionen von besonderer Bedeutung. Damit stellt sich angesichts der aufgezeigten Entwicklungen auch für Deutschland die Frage, ob es nicht im Wettbewerbsrecht bzw. den entsprechenden Auslegungsgrundsätzen einer expliziteren Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen bedarf.

Literatur

- ACM (2021), Guidelines: Sustainability Agreements – Opportunities within Competition Law, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2020-07/sustainability-agreements%5B1%5D.pdf> (15. April 2022).
- Bundeskartellamt (2022), Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18_01_2022_Nachhaltigkeit.html (2. Mai 2022).
- EU-Kommission (2021), Commission Staff Working Document Evaluation of the Horizontal Block Exemption Regulations, https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2021-05/HBERs_evaluation_SWD_en.pdf (15. April 2022).
- EU-Kommission (2022a), Draft: Guidelines on the Applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to Horizontal Cooperation Agreements, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=EN) (15. April 2022).
- EU-Kommission (2022b), Incorporating Sustainability into an Effects-Analysis of Horizontal Agreements, https://ec.europa.eu/competition-policy/system/files/2022-03/kd0722074enn_HBER_sustainability.pdf (2. Mai 2022).
- Holmes, S. (2020), Climate Change, Sustainability, and Competition Law, *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(2), 354-405.
- Inderst, R., E. Sartzetakis und A. Xepapadeas (2021), Technical Report on Sustainability and Competition. A Report Jointly Commissioned by the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) and the Hellenic Competition Commission (HCC), https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/technical-report-sustainability-and-competition_0.pdf (2. Mai 2022).
- Inderst, R. und S. Thomas (2022), Sustainability Agreements in the European Commission's Draft Horizontal Guidelines, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4069374 (15. April 2022).
- OECD (2010), Horizontal Agreements in the Environmental Context. OECD Policy Roundtables, <https://www.oecd.org/competition/cartels/49139867.pdf> (15. April 2022).
- Tirole, J. (2012), Some Political Economy of Global Warming, *Economics of Energy & Environmental Policy*, 1(1), 121-132.

Title: *Sustainability and Competition Law*

Abstract: *Sustainability goals are frequently achieved through cooperation between companies. However, this is often inadmissible under current competition law. So far, the competition authorities have had to limit their assessment of cooperations and mergers to the effects in the relevant market. The EU Commission has now explicitly taken up the issue of sustainability in the draft Horizontal Guidelines. It introduces exemptable cooperation on "sustainability cooperation". Thus, the exchange of information on sustainable suppliers will be permissible, as will a joint campaign to promote sustainability awareness. The article discusses the possibilities and problems arising from this.*

Martin Hellwig

Geldpolitik und Nachhaltigkeit

Im Zuge des Wechsels der EZB-Präsidentschaft von Mario Draghi zu Christine Lagarde wurde der Klimaschutz zu einem Anliegen der Geldpolitik erklärt. Lagarde bekannte sich zu diesem Ziel und erhielt dafür viel Applaus. Seither steht das Thema „Klimaschutz als Anliegen der Geldpolitik“ auf der Tagesordnung der politischen Diskussion. Die Frage ist allerdings, wie das Ziel des Klimaschutzes sich mit dem Mandat der EZB vereinbaren lässt. Nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU hat die EZB das Mandat, für Preisstabilität zu sorgen. Im Übrigen soll sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der EU unterstützen, soweit dies nicht zulasten der Preisstabilität geht. Da die Institutionen der EU den Klimaschutz als wichtiges Ziel betrachten, fällt dieses Anliegen zweifellos unter dieses Sekundärmandat der EZB. Es bleibt allerdings die Frage, wie mit etwaigen Konflikten zwischen dem Ziel der Preisstabilität und dem Ziel des Klimaschutzes umzugehen ist. Dazu ist oft zu hören, es gebe keinen Konflikt, denn der Klimawandel selbst berge erhebliche Risiken für die Preisstabilität. Der Klimawandel berge auch erhebliche Risiken für Unternehmen, die mit „brauner“ Technologie arbeiten, dies müsse die EZB beim Kauf von Wertpapieren oder der Kreditvergabe an Banken berücksichtigen.¹

Jedoch werden die Einflüsse des Klimawandels auf die Inflation zu wenig spezifiziert, als dass man daraus konkrete Konsequenzen für die Geldpolitik ziehen könnte. Nach derselben Logik könnte man argumentieren, die durch eine Pandemie oder einen Krieg verursachten Angebotsverknappungen trügen zur Inflation bei, deshalb müsste auch die Verhinderung von Pandemien und Kriegen ein Anliegen der Geldpolitik sein. Vor allem steht die Frage im Raum, wie gegebenenfalls mit einem konkreten Zielkonflikt umzugehen ist. Unterstellen wir, dass die derzeitigen Inflationstendenzen anhalten und das Mandat der Preisstabilität eine restriktivere Geldpolitik der EZB verlangt, die die Zinssätze in den Märkten ansteigen lassen würde. Unterstellen wir auch, dass etliche Unternehmen im Bereich der CO₂-neutralen Energien erhebliche Bankkredite aufgenommen haben. Sofern die Banken den Zinsanstieg über Zinsgleitklauseln an ihre Schuldner weitergeben können, gefährdet die restriktivere Geldpolitik die Solvenz dieser Unternehmen und ihren Beitrag zu einer weniger

klimaschädlichen Energieversorgung. Soll die EZB deshalb auf eine restriktivere Geldpolitik verzichten?

Nach den Rechtsgrundlagen ist diese Frage klar zu verneinen. Laut Vertrag darf die EZB das Sekundärmandat der Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik nur insoweit verfolgen, als dies ohne Schaden für die Preisstabilität möglich ist. In der konkreten Situation würde es aber einen sehr starken politischen Druck geben, die EZB möge doch bitte bedenken, dass Insolvenzen bei Solar- oder Windenergie den Klimaschutz nachhaltig beschädigen könnten. Die Nennung des Klimaschutzes als Anliegen der Geldpolitik bietet diskurspolitisch eine Grundlage für eine Aufweichung des im Vertrag vorgesehenen Mandats. Ich vermute, dass der Applaus für Lagarde auch der Aussicht auf eine solche Aufweichung galt, für andere Politikanliegen ebenso wie für den Klimaschutz.

Auch das Argument zu den besonderen Risiken „brauner“ Unternehmen und der von ihnen emittierten Wertpapiere und Schuldtitel ist problematisch. Soweit dieses Argument darauf abzielt, dass solche Risiken überhaupt vorhanden sind und berücksichtigt werden müssen, ist es ernst zu nehmen. Man sollte diese Risiken aber nicht nach anderen Kriterien beurteilen als andere Risiken. Wenn von zwei Banken die eine Bank Kredite an Unternehmen mit „brauner“ und die andere Bank Kredite an Unternehmen mit „grüner“ Technologie vergibt, dann sollte die Zentralbank sowohl „braune“ als auch „grüne“ Risiken nach den vorgesehenen Verfahren in ihre Analysen einbeziehen und im Übrigen beide Banken gleichbehandeln. Es sollte nicht vorkommen, dass die EZB die Bank mit den „grünen“ Krediten bevorzugt, wenn deren Position bei angemessener Berücksichtigung des Unterschieds von „grün“ und „braun“ riskanter ist. Die Privilegierung einer als riskanter einzustufenden Institution setzt die Steuerzahlenden zusätzlichen Risiken aus. Für eine politisch motivierte Diskriminierung, die Risiken für die Steuerzahlenden begründet, ist die Zentralbank aber nicht legitimiert.

Ähnliche Erwägungen gelten auch für die immer wieder vorgebrachten Vorschläge zur Aufweichung von Eigenkapi-

¹ So etwa Isabel Schnabel in verschiedenen Vorträgen und Interviews, siehe z. B. https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp210527_1~ae50e2be97.en.html (20. April 2022).

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

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

Prof. Dr. Martin Hellwig ist emeritierter Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.

talanforderungen für Banken, die „grüne“ Unternehmen bzw. Technologien finanzieren. Ich stehe dem System der risiko-basierten Eigenkapitalanforderungen skeptisch gegenüber, weil ich Zweifel an der Messbarkeit der Risiken habe und an der Möglichkeit, Manipulation der „Risikomessungen“ durch die Banken auszuschließen. Wenn man aber ein solches System hat, sollte man nicht mit zweierlei Maß messen, als ob Risiken bei der Finanzierung „grüner“ Unternehmen für die Wahrung der Finanzstabilität und den Schutz der Steuerzahlenden per se weniger gefährlich sind als andere Risiken.

Mandatsgestaltung und Status der Zentralbank

Das Preisstabilitätsmandat steht in engem Zusammenhang mit dem Status der EZB als unabhängiger Institution. Beides geht auf die Tradition der Bundesbank zurück. Diese wurde bei der Gründung der Bank deutscher Länder 1948 durch die Alliierten begründet, noch vor Verabschiedung des Grundgesetzes. Von Seiten der Politik gab es immer wieder Kritik, aber die Bundesbank selbst hat es verstanden, ihren Status in der Öffentlichkeit so zu etablieren, dass Angriffe auf ihre Unabhängigkeit und auf die Ausschließlichkeit der Verpflichtung auf Preisstabilität erfolglos blieben.² Die Unabhängigkeit der Zentralbank fällt aus dem Rahmen der deutschen öffentlich-rechtlichen Dogmatik. Danach sollten eigentlich alle Entscheidungen einer staatlichen Instanz direkt oder indirekt auf den Wählerwillen zurückzuführen sein. Ermessen ist einzuschränken, gegebenenfalls durch Weisungen eines zuständigen Ministeriums, das dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Nach öffentlich-rechtlicher Auffassung sind daher Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur gegenüber dem Bundesminister für Wirtschaft und Klima weisungsgebunden, selbst in Einzelfallentscheidungen.³ Einen Rechtsstreit über die Zentralbank gab es allerdings erst nach dem Maastricht-Vertrag. In seinem Maastricht-Urteil erklärte das Bundesverfassungsgericht, eine Delegation der Zuständigkeit für Geldpolitik an eine unabhängige supranationale Institution sei insofern tolerierbar, als es hier um „Expertentätigkeit“ mit dem alleinigen Ziel der Preisstabilität gehe. Ohne Unabhängigkeit sei zu befürchten, dass „auf Wiederwahl bedachte Mandatsträger“ die Notenpresse zur Finanzierung von Wahlgeschenken und zur Verfälschung der demokratischen Willensbildung benutzen. Eine Vielfalt von Zielen allerdings würde politische Wertungen erfordern, für die eine unabhängige Institution nicht legitimiert sei.

Ich finde es bemerkenswert, dass Unabhängigkeit und Preisstabilitätsmandat hier dem Schutz des demokratischen Willensbildungsprozesses dienen sollen, nicht aber

dem Schutz des Geldwesens. Das zugrunde liegende ökonomische Problem liegt doch darin, dass Versprechungen über zukünftige Geldpolitik ohne besondere Vorkehrungen nicht glaubwürdig sind und dass dieses sogenannte Zeinkonsistenzproblem die Funktionsfähigkeit des Geldwesens beschädigt. Der Wert des Geldes im Tausch gegen reale Güter und Dienstleistungen hängt von den Erwartungen der Beteiligten über die weitere Entwicklung des Geldwerts ab. Die tatsächliche Entwicklung aber hängt unter anderem von der Geldpolitik ab. Dem Fiskus als letzlichem Nutznießer der Geldausgabe liegt daran, dass er für das ausgegebene Geld einen möglichst hohen realen Gegenwert bekommt. Insofern möchte er die Abnehmenden glauben machen, dass er die zukünftige Geldausgabe einschränken wird, um den Geldwert stabil zu halten. Ist aber die Geldausgabe einmal erfolgt, dann hat er keinen Anreiz mehr, sich an dieses Versprechen zu halten. In Ermangelung eines Rechtsanspruchs haben die adressierten Personen auch keine Möglichkeit, ihn dazu zu zwingen. Die Delegation der Geldausgabe an die Zentralbank mit einem ausschließlichen Mandat für Preisstabilität dient als eine Art Ersatz für den fehlenden Rechtsanspruch. Sie behebt das Glaubwürdigkeitsproblem oder mildert es wenigstens ab.

Die Fokussierung des Mandats auf Preisstabilität ist wichtig. Eine Mehrzahl von Mandaten würde das Ziel der Preisstabilität infrage stellen und die Glaubwürdigkeit des Stabilitätsversprechens gefährden. Im Übrigen würde eine solche Vielfalt politische Wertungen erfordern, für die eine unabhängige Institution nicht legitimiert ist. Es ist daher merkwürdig, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem neueren Urteil vom 5. Mai 2020 bemängelt, die EZB sei bei der Begründung ihrer Maßnahmen zu wenig auf deren Nebenwirkungen in Bereichen der allgemeinen Wirtschaftspolitik eingegangen und der EuGH habe dieses Defizit nicht moniert. Vermutlich ging es dem Bundesverfassungsgericht mehr um das Verhältnis zum EuGH als um die Geldpolitik, aber die Forderung nach einer Berücksichtigung anderer Ziele steht im Raum. Das Gericht begründet seine Kritik mit der Kompetenzfestlegung im Vertrag, dass die EZB für Währungspolitik und die Mitgliedstaaten für Wirtschaftspolitik zuständig sind, und erhebt die Forderung, dass die EZB die Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen im Hinblick auf „wirtschaftspolitische Auswirkungen“, d.h. Auswirkungen im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, prüfen muss. Die vom Gericht angegebenen Beispiele betreffen allerdings nicht „wirtschaftspolitische Auswirkungen“, sondern wirtschaftliche Auswirkungen, etwa auf Immobilienmärkte, auf Mieten oder das Überleben von vermeintlichen Zombie-Unternehmen, die ohne die Niedrigzinspolitik der EZB schließen müssten. Der sprachliche Kunstgriff, dass hier von wirtschaftspolitischen und nicht von wirtschaftlichen Auswirkungen gesprochen wird, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Forderung in einem eklatanten Widerspruch zum Maastricht-Urteil steht (Bofinger et al., 2020).

2 Zur Entwicklung bis zur Verabschiedung des Bundesbankgesetzes siehe Buchheim (2001).

3 Hingegen verweisen Wettbewerbsrechtler darauf, dass allgemeine Weisungen veröffentlichungspflichtig sind, und folgern, dass Einzelfallweisungen gar nicht erst zulässig sind (siehe z. B. Möschel, 1998).

Für sein Urteil erhielt das Gericht nicht nur von Kritisierenden der EZB Beifall, sondern auch von solchen der früheren Politik der Bundesbank, der immer schon vorgeworfen wurde, sie habe sich zu wenig um Arbeitslosigkeit gekümmert und zu wenig die Autonomie der Tarifpartner und von Regierung und Parlament bei der Festlegung von Tarif- und Haushaltspolitik respektiert (Tooze, 2020). Diese Kritik entspringt einer Denktradition, die die Geldpolitik für viele Ziele einsetzen will, beschäftigungspolitische, verteilungspolitische, fiskalische. Ähnlich ist es bei der Forderung nach einer Ausweitung oder Uminterpretation des Mandats der EZB zum Klimaschutz. Sie bergen das Risiko, dass das Glaubwürdigkeitsproblem der Geldpolitik bei der Preisstabilität wieder zum Tragen kommt.

Nachhaltigkeitsprobleme der Geldpolitik selbst

In Deutschland ist regelmäßig zu lesen, die EZB selbst halte sich nicht an ihr Mandat, ihre Politik gefährde die Preisstabilität und diene vor allem den Banken und den Staatsfinanzen. In der Tat standen bei den EZB-Interventionen in der Finanzkrise 2007 und 2008 und in der Euro-Krise 2011 die Risiken für Banken und Finanzstabilität im Vordergrund. Die Interventionen 2011/2012 kamen neben den Banken auch den Mitgliedstaaten zugute, deren Banken die EZB-Kredite zum Kauf von Staatstiteln nutzten. Hinter diesen Interventionen stand das Problem, dass die Funktionsfähigkeit der Bankensysteme eine unerlässliche Grundlage für die Funktionsfähigkeit des Geldsystems ist. Die Geldpolitik ist darauf angewiesen. Nun hat die EZB kein Mandat für Finanzstabilität. Die Interventionen standen daher unter dem Motto der Deflationsbekämpfung. Eine Finanzkrise könnte eine Rezession oder gar Depression auslösen, mit Deflationseffekten wie in der Weltwirtschaftskrise oder in Japan in den 1990er Jahren. Dem sollten die Interventionen vorbeugen. Auch die Interventionen von 2015 bis 2020 dienten ausdrücklich der Deflationsbekämpfung, vielleicht sogar auf Kosten der Finanzstabilität, denn die Konkurrenz der EZB beim Kauf von Wertpapieren drückte auf die Gewinnmargen der Banken. Vor dem Hintergrund des deutschen Inflationstraumas mag es merkwürdig erscheinen, wenn das Preisstabilitätsmandat symmetrisch interpretiert wird und nicht einfach als Mandat zur Inflationsbekämpfung oder zum Schutz der Sparerinnen (so etwa Kirchhof, 2020). Jedoch hat schon von Mises (1912/1924) eine symmetrische Interpretation von Preisstabilität derart begründet, dass nicht nur die Kreditgebenden sondern auch die Kreditnehmenden in Kreditverträgen vor

Risiken bezüglich des Realwerts ihrer Forderungen und Verbindlichkeiten bewahrt werden sollten.⁴ Eine symmetrische Interpretation des Preisstabilitätsmandats ist nicht als abwegig anzusehen. Allerdings gibt es ein Risiko einer Dominanz von finanziellen oder fiskalischen Interessen über die Geldpolitik. Geschäftsbanken oder Mitgliedstaaten könnten ihre Geschäftspolitik und ihre Finanzpolitik so fahren, dass die Zentralbank ihnen helfen muss, wenn sie Deflation vermeiden will. Schon 2011/2012 haben einige Regierungen gelernt, dass die Schwäche ihrer Banken ihnen einen indirekten Zugang zur Notenpresse vermittelt. Die europäische Bankenunion sollte dem entgegenwirken und dafür sorgen, dass Banken, die nicht gut kapitalisiert sind, aus dem Markt ausscheiden. Das war aber bisher nur eingeschränkt erfolgreich.

Die derzeitige Diskussion um Geldpolitik und Inflation ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Lange Zeit lag die Inflationsrate unter dem gesetzten Ziel von „unter, aber nahe bei 2 %“. Seit Mitte 2021 aber sind die Inflationsraten deutlich angestiegen, und die EZB hat nicht darauf reagiert. Die beobachtete Inflation wird immer wieder als temporär bezeichnet. Jedoch liegt die tatsächliche Inflation immer wieder über der vorher prognostizierten Inflation. Das wirft Zweifel auf, ob die EZB die zugrunde liegende Inflationsdynamik wirklich versteht oder auch verstehen will. Die Diskussion um den temporären Charakter der erhöhten Inflation verdeckt vielleicht einen Zielkonflikt zwischen den Anliegen finanzieller und fiskalischer Stabilität und dem Mandat der Preisstabilität. Hier gibt es ein Nachhaltigkeitsproblem eigener Art.

4 Später weicht von Mises (1928) von dieser symmetrischen Interpretation ab, dies allerdings ohne inhaltliche Begründung. In diesen Zusammenhang gehört auch Fishers (1933) Warnung vor einer „Schuldendeflation“.

Literatur

- Bofinger, P., M. Hellwig, M. Hüther, M. Schnitzer, M. Schularick und G. Wolff (2020), Gefahr für die Unabhängigkeit der Notenbank, *FAZ*, 29. Mai.
- Buchheim, C. (2001), Die Unabhängigkeit der Bundesbank, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 49, 1-30.
- Fisher, I. (1933), The Debt Deflation Theory of Great Depressions, *Econometrica*, 1, 337-357.
- Kirchhof, P. (2021), *Geld im Sog der Negativzinsen*, C.H. Beck.
- Mises, L. v. (1912/1924), *Theorie des Geldes und der Umlaufmittel*, Duncker&Humblot.
- Möschel, W. (1997), Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamts, *Ordo*, 48, 241-251.
- Tooze, A. (2020), Eine neue Rolle für die EZB, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 5. Juli.

Title: *Monetary Policy and Sustainability*

Abstract: *ECB President Christine Lagarde and others have suggested that climate change creates risks for price stability and for the viability of counterparties to central bank interventions and therefore monetary policy should contribute to fighting climate change. However, pursuit of this new objective may occasionally conflict with price stability, in which case the legal mandate as well as the underlying rationale for this mandate and for ECB independence call for prioritising price stability. However, monetary policy will have a sustainability problem of its own if the viability of the monetary system is threatened by financial and fiscal instability.*

Felix Bierbrauer

Nachhaltigkeitsziele und das Lieferkettengesetz

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der Kampf gegen den Klimawandel und der Erhalt der Biodiversität sind zentrale Herausforderungen für die nächsten Jahrzehnte. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, sind tiefgreifende Veränderungen im Verhalten von Verbraucher:innen und Produzierenden erforderlich. Die Wirtschaftspolitik muss diese Transformation gestalten. Welche Rolle spielen Lieferkettengesetze beim Erreichen dieser Nachhaltigkeitsziele?

Der Bundestag hat am 11. Juni 2021 ein Lieferkettengesetz beschlossen, das deutschen Unternehmen im Umgang mit ausländischen Handelspartner:innen Sorgfaltspflichten auferlegt. Im Mittelpunkt stehen mögliche Menschenrechtsverletzungen oder die Verletzung von Arbeitnehmerrechten bei unmittelbaren Zulieferern. Auch in anderen europäischen Ländern sind in den vergangenen Jahren vergleichbare Gesetze erlassen worden. Europäische Regeln zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten werden derzeit erarbeitet. Jeweils eigene Vorlagen der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments gehen über das deutsche Lieferkettengesetz hinaus. Weitergehende Umweltstandards werden integriert und die Sorgfaltspflichten von Unternehmen verstärkt auf die gesamte Lieferkette bezogen.

Das deutsche Lieferkettengesetz

OECD und Vereinte Nationen (UN) haben 2011 jeweils eigene Richtlinien für den Umgang mit Menschenrechten in Geschäftsbeziehungen formuliert, die OECD mit besonderem Augenmerk für multinationale Unternehmen. Die Resolution zur allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 ist hier der Bezugspunkt. Die International Labor Organization (ILO) hat acht Prinzipien menschenwürdiger Arbeit formuliert, darunter die Ablehnung von Zwangs- und Kinderarbeit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit für Beschäftigte und das Recht auf kollektive Lohnverhandlungen. Unternehmen werden in diesen Dokumenten aufgefordert, Verantwortung für die Wahrung

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

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

Prof. Dr. Felix Bierbrauer ist Professor für Public Economics am Center for Macroeconomic Research der Universität zu Köln.

von Menschenrechten zu übernehmen, ein entsprechendes Monitoring in ihre Managementprozesse zu integrieren und Anlaufstellen für den Konfliktfall einzurichten.

Auch in vielen Ländern, die UN-, OECD- oder ILO-Standards ratifiziert haben, ist die Menschenrechtslage problematisch. Ein detaillierter Überblick findet sich in IfW (2021). Wenn es an staatlichen Institutionen fehlt, die den Menschenrechten Geltung verschaffen könnten, stellt sich die Frage, ob es alternative Durchsetzungsmöglichkeiten gibt. So werden Unternehmen, die mit einem solchen Land über Handelsbeziehungen und Lieferketten verbunden sind, zu Adressaten.

Zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte diente in Deutschland ein nationaler Aktionsplan (Auswärtiges Amt, 2020). 2020 fand eine Überprüfung statt, inwiefern deutsche Unternehmen der Erwartung gerecht werden, den Umgang mit Menschenrechtsfragen in ihrer Organisationsstruktur zu verankern. Das Ziel, dass 50 % aller Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten die gewünschten Maßnahmen ergreifen, wurde deutlich verfehlt. Das deutsche Lieferkettengesetz soll dem begegnen. Das Gesetz betrifft Unternehmen mit Sitz in Deutschland sowie unselbständige Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen mit mindestens 3.000 Beschäftigten. Ab 2024 werden auch Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten einbezogen. Die Sorgfaltspflichten beziehen sich insbesondere auf: das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, die Achtung der lokalen Regeln zum Arbeitsschutz und der Koalitionsfreiheit von Beschäftigten, das Verbot der Ungleichbehandlung von Beschäftigten, eine angemessene Entlohnung gemäß etwa des dort geltenden Mindestlohns, sowie einige umweltbezogene Risiken.

Unternehmen werden zu einer Reihe von Maßnahmen verpflichtet. Dazu gehören: Das Installieren eines geeigneten Risikomanagements und die Verankerung von Präventionsmaßnahmen im eigenen Geschäftsbereich und bei unmittelbaren Zulieferern.¹ Auch besteht die Pflicht, bei Menschenrechtsverletzungen Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Es wird behördlicherseits kontrolliert, ob Unternehmen ihren Sorgfaltspflichten nachkommen. Verstöße können mit Bußgeldern sowie dem Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge geahndet werden. Der Umfang der

¹ Das deutsche Gesetz sieht konkrete Präventionsmaßnahmen zunächst nur für unmittelbare Zulieferer vor. Gegenüber mittelbaren Zulieferern muss ein Unternehmen nur tätig werden, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Menschenrechtsverletzungen gibt.

Sorgfaltspflichten wird von Art und Umfang der Geschäftstätigkeit sowie dem Einflussvermögen des Unternehmens abhängig gemacht. Der Abbruch von Geschäftsbeziehungen wird nur bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gefordert. Ziel ist vielmehr „Stay and Behave“, also die Nutzung des eigenen wirtschaftlichen Einflusses, um zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage zu gelangen.

Ökonomische Analyse

Lieferkettengesetze erhöhen die Kosten der Geschäftsbeziehungen entlang von Lieferketten. Für jeden Zulieferer entsteht ein zusätzlicher Aufwand durch die Notwendigkeit, diesen in das geforderte Management menschenrechtsbezogener Risiken einzubeziehen. Es handelt sich hierbei um fixe Kosten, also um Kosten, die unabhängig vom Geschäftsvolumen anfallen. In der Literatur zu globalen Wertschöpfungsketten werden derartige fixe Kosten als Erklärung dafür angesehen, dass nur ein relativ kleiner Anteil von Firmen überhaupt ins Ausland exportiert bzw. Vorprodukte aus dem Ausland bezieht (etwa Antras und Chor, 2022).

Eine Evaluation der Wirkungen des deutschen Lieferkettengesetzes ist zurzeit noch nicht möglich. Die evidenzbasierte Literatur zur Wirkung von Handelshemmnissen in globalen Lieferketten (etwa Grossman und Helpman, 2020; Handley et al., 2020; Barattieri und Cacciatore, 2020; Flaas und Pierce, 2019) begründet allerdings die Sorge, dass die Geschäftsbeziehungen in problematische Lieferländer – also Länder, in denen der Schutz von Menschen- und Arbeitnehmerrechten unzureichend ist – eingeschränkt werden. Das Ziel des „Stay and Behave“ würde dann verfehlt.

In einem Gutachten hat der wissenschaftliche Beirat des BMWK (2022) zu der Frage Stellung genommen, wie sich der Prüfaufwand von Unternehmen reduzieren ließe. Ein vermeidbarer Prüfaufwand entsteht, wenn auch Handelspartner aus Ländern mit gut funktionierenden rechtsstaatlichen Institutionen in das Monitoring möglicher Menschenrechtsrisiken einbezogen werden müssen. Eine Positivliste, die solche Länder aufführt, würde Unternehmen bei der Wahrung ihrer Sorgfaltspflichten daher entlasten, ohne dass die Gefahr besteht, die Effektivität des Schutzes vor Menschenrechtsverletzungen zu schwächen. Vermeidbarer Prüfaufwand entsteht auch, wenn es zu einer mehrfachen Überprüfung ausländischer Unternehmen durch alle europäischen Handelspartner:innen kommt. Zur Vermeidung solcher Mehrfachprüfungen können Positiv- und Negativlisten auch für Unternehmen dienen. Negativlisten nennen Unternehmen, in denen es nachweislich immer wieder zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen kommt und die daher von Handelsbeziehungen ausgeschlossen werden müssen. Positivlisten zertifizieren Unternehmen, in denen es nachweislich nicht zu Menschenrechtsverletzungen gekommen ist.

Nachhaltigkeitsziele über die Wahrung der Menschenrechte hinaus

Unternehmen, die vom deutschen Lieferkettengesetz betroffen sind, sollen dabei helfen, die Schwäche rechtsstaatlicher Institutionen oder den mangelnden Schutz von Menschen- und Arbeitnehmerrechten im Ausland zu überwinden. Darüber hinausgehende Nachhaltigkeitsziele verlangen andere politische Antworten als die Ausweitung unternehmerischer Sorgfaltspflichten.

Der Kampf gegen Armut, Kinderarbeit und Klimawandel

Der Richtlinienentwurf der EU-Kommission sieht vor, dass Unternehmen auch entwicklungspolitische Aufgaben im Kampf gegen Kinderarbeit und klimapolitische Aufgaben zur Eindämmung der Erderwärmung zugesprochen werden. Unternehmen gestalten Arbeitsbeziehungen. Insofern haben Sorgfaltspflichten, die sich auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte beziehen, auch einen Anknüpfungspunkt bei dem, was Unternehmen tatsächlich tun. Unternehmen betreiben in Entwicklungsländern aber typischerweise keine Schulen oder finanzieren Einkommenstransfers. Von Unternehmen sollte daher nicht verlangt werden, eigene entwicklungspolitische Strategien zur Vermeidung von Kinderarbeit zu entwickeln. Dieser Aufgabe muss sich die Entwicklungspolitik selbst stellen, sie kann nicht an Unternehmen delegiert werden.²

Ähnliches gilt für die Einhaltung der Ziele zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes. Der Richtlinienentwurf zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten sieht hinsichtlich Klimaschutz zwar keine Sorgfaltspflichten im engeren Sinne vor. Die Mitgliedstaaten werden allerdings dazu verpflichtet dafür zu sorgen, dass Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatz ab 150 Mio. Euro sowie in der EU tätige Unternehmen aus Drittstaaten mit einer Umsatzhöhe von mind. 150 Mio. Euro in der EU einen Plan verabschieden, mit dem sichergestellt wird, dass ihr Unternehmensmodell und ihre -strategie im Einklang mit dem Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und dem 1,5°C-Ziel des Paris-Abkommens stehen. Eine unternehmerische Pflicht, an der Erreichung der EU-Klimaziele mitzuwirken, ist jedoch kaum zu operationalisieren. Die Heterogenität der Unternehmen ist groß, sodass der Beitrag zur Erreichung der Klimaziele für jedes Unternehmen ein anderer sein sollte. Die Instrumente zur Erreichung der internationalen Klimaziele liegen in der Hand der Politik (etwa Wissenschaftlicher Beirat des BMWI, 2021).

2 Dammert et al. (2017) zeigen eine Übersicht zur Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Kinderarbeit. Zentrale Schlussfolgerungen sind, dass Verbote und Regulierungen gegen Kinderarbeit häufig die beabsichtigte Wirkung verfehlen und es zusätzlicher politischer Maßnahmen bedarf, die unmittelbar an den Ursachen der Kinderarbeit ansetzen.

Sozial- und Umweltstandards, fairer Handel, Tierwohl

Sollte es ein Ziel der Handelspolitik sein, über die Wahrung von Mindeststandards bei Menschen- und Arbeitnehmerrechten hinauszugehen? Wenn andere Länder zwar die Mindeststandards einhalten, aber in Bezug auf Arbeitnehmerrechte oder Umweltschutz deutlich unter den Standards der EU-Länder liegen, sollte die EU dann Maßnahmen ergreifen, die einem solchen „Dumping“ entgegenwirken?

Ein Beispiel: Ein deutsches Unternehmen hat bisher mit einem deutschen Zulieferer zusammengearbeitet, der sich an deutsche Arbeitnehmerstandards hält und Tariflöhne zahlt. Jetzt bietet sich die Zusammenarbeit mit einem Zulieferer aus einem Entwicklungsland an, der dieselben Vorprodukte günstiger liefern kann, da seine Arbeitskräfte länger arbeiten, nur einen Bruchteil der deutschen Löhne erhalten und Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind, die in Deutschland als gesundheitsgefährdend verboten sind. Di Tella und Rodrik (2020) haben in einer Umfrage in den USA gezeigt, dass die Mehrheit der Befragten in einem ähnlichen Beispiel Handelssanktionen gegen den ausländischen Zulieferer für angemessen halten. Auch in Deutschland würden viele Menschen diesen Fall vermutlich als „Sozialdumping“ betrachten. Solche Handelssanktionen wären problematisch. Sie hätten einen anmaßenden Charakter: „Wir treiben nur Handel mit euch, wenn ihr unsere Wertvorstellungen übernehmt.“ Solche Regeln könnten zudem leicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass es auch in Deutschland in früheren Zeiten längere Arbeitszeiten, niedrigere Löhne und weniger Arbeitsschutz gegeben hat. Jedes Land muss die Möglichkeit haben, in diesen Wohlstand hineinzuwachsen.

Wie nun sollte mit Unterschieden in der Regulierung der Arbeitsmärkte, beim Tierwohl oder im Umweltschutz umgegangen werden, wenn handelspolitische Sanktionen nicht genutzt werden? Vielen sind die Produktionsbedingungen importierter Waren wichtig. Sie möchten, dass Lebensmittel ökologisch nachhaltig produziert wurden. Eine Stärkung der Konsumierendensouveränität ist hier die Antwort. Transparenz über die Produktionsbedingungen entlang einer Lieferkette ist wünschenswert, um Menschen in die Lage zu versetzen, ihre Konsumentscheidungen auch über die Produktionsbedingungen der konsumierten Güter treffen zu können.

Fair-Trade-Siegel oder Bio-Siegel tragen auch heute schon zu dieser Transparenz bei. Der Koalitionsvertrag sieht zudem die Einführung eines Tierwohllabels vor. Solche Entwicklungen sind zu begrüßen. Sie führen über eine höhere Transparenz zu einer gesteigerten Konsumierendensouveränität. Dezentrale individuelle Kaufentscheidungen auf der Grundlage von Gütesiegeln haben einen schwächeren Einfluss auf die Bedingungen im Ausland als ein Agieren mit den Instrumenten der Handelspolitik, vermeiden aber auch, dem Ausland eigene politische Präferenzen aufzudrängen.

Da Verbraucher:innen zunehmend an der Wahrung von Nachhaltigkeitsstandards interessiert sind, sollten Unternehmen in die Lage versetzt werden, darauf in effizienter Weise zu reagieren. Dies kann eine Koordination der Unternehmen erfordern, eine Verabredung von Standards und eine Selbstverpflichtung, Geschäftsbeziehungen zu als problematisch erachteten Zulieferern zu kappen. Eine derartige Koordination auf Nachhaltigkeitsstandards kann mit dem Wettbewerbsrecht in Konflikt geraten. Eine Ausgestaltung der europäischen Lieferkettenregeln und eine Anpassung des europäischen Wettbewerbsrechts, die derartige Kooperationen erleichtert, wären daher wichtige Schritte auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Wirtschaft.

Literatur

- Antras, P. und D. Chor (2022), Global Value Chains, *Handbook of International Economics*, 5.
- Auswärtiges Amt (2020), *Monitoring zum Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte*.
- Barattieri, A. und M. Cacciatore (2020), Self-Harming Trade Policy? Protectionism and Production Networks, *NBER Working Paper*, 27630.
- Dammert, A., J. de Hoop, E. Mvujkiyehe und F. Rosato (2017), Effects of Public Policy on Child Labor, World Bank Group, *Policy Research Working Paper*, 7999.
- Di Tella, R. und D. Rodrik (2020), Labor market shocks and the demand for trade protection: Evidence from Online Survey, *Economic Journal*, 130, 1008-1030.
- Flaen, A. und J. Pierce (2019), Disentangling the Effects of the 2018-2019 Tariffs on a Globally Connected U.S. Manufacturing Sector, *FEDS Working Paper*, 2019-2086.
- Grossman, G. und E. Helpman (2020), When Tariffs disturb global supply chains, *NBER Working Paper*, 27722.
- Handley, K., F. Kamal und R. Monarch (2020), Rising Import Tariffs, Falling Export Growth: When Modern Supply Chains Meet Old-Style Protectionism, *NBER Working Paper*, 26611.
- IfW (2021), Ökonomische Bewertung eines Lieferkettengesetzes. Endbericht. Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaabbaus. Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022), Menschenrechte und unternehmerische Sorgfaltspflichten.

Title: Sustainability Goals and Supply Chain Due Diligence Laws

Abstract: This article discusses whether supply chain due diligence laws are a suitable instrument for goals of sustainability. It uses the German due diligence law as an example and makes recommendations for the design of European rules. The emerging evidence on the effect of trade policies in global value chains suggests that, in response to such laws, firms may reorganise their supply chains away from countries that commit human rights violations. The German law, by contrast, wants firms to “Stay and Behave”, i. e. to work to improve human rights. The article discusses measures that give a “Stay and Behave” outcome its best chance.

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

Gemeinschaftsdiagnose: Ohne russisches Gas droht eine scharfe Rezession in Deutschland

Die deutsche Wirtschaft steuert durch schwieriges Fahrwasser. Die Auftriebskräfte durch den Wegfall der Pandemiebeschränkungen, die Nachwehen der Coronakrise und die Schockwellen durch den Krieg in der Ukraine sorgen für gegenläufige konjunkturelle Strömungen. Allen Einflüssen gemeinsam ist ihre preistreibende Wirkung.

Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine hat der Westen – darunter alle EU-Mitgliedsländer – umfangreiche Sanktionen gegen die Russische Föderation in Kraft gesetzt, von dem allerdings der Rohstoffhandel bislang weitgehend ausgenommen ist, insbesondere Erdgas. Im Zuge der Zuspitzung des Konflikts steht zunehmend die Möglichkeit im Raum, dass die Lieferungen für Erdöl und Erdgas von einer der beiden Seiten gestoppt werden. In ihrem Frühjahrsgutachten¹ haben die Institute den Fall eines sofortigen Lieferstopps in einem Alternativszenario abgebildet. Anders als im Basisszenario, bei dem die Erholungskräfte im Zuge des Abklingens der Pandemie mehr und mehr die Oberhand gewinnen, würde die deutsche Wirtschaft 2023 in eine scharfe Rezession geraten.

Basisszenario

Die mit der abflauenden Pandemie einhergehende wirtschaftliche Erholung wird insbesondere durch die kontaktintensiven Dienstleistungsbereiche getragen. Dort können mit dem Wegfall der meisten Infektionsschutzmaßnahmen die Kapazitäten wieder stärker genutzt werden. Zugleich dürfte die Nachfrage rege sein, auch weil viele Dienstleistungen über längere Zeit entbehrt werden mussten. Zudem haben die privaten Haushalte während der Pandemie Überschussersparnisse von rund 200 Mrd. Euro gebildet, weil sie ihre gewohnten Verbrauchsmuster pandemiebedingt nicht beibehalten konnten. Das hohe Ausmaß an weltweit aufgestauter Kaufkraft wirkt belebend auf die Konjunktur und dürfte einen Gutteil des derzeitigen Inflationsdrucks erklären. Zu diesem Inflationsdruck hat die Finanzpolitik beigetragen, indem sie während der Pandemie die privaten Einkommen in erheb-

lichem Umfang stabilisiert hat. Flankierend wirkte eine ultralockere Geldpolitik, die auch jetzt kaum gegensteuert – aktuell senkt die in die Höhe geschnellte Inflation die ohnehin negativen Realzinsen nochmals deutlich. Im Zuge der Pandemie wurden die internationalen Lieferketten erheblich gestresst. In der Folge war auch die deutsche Industrie mit Materialengpässen historischen Ausmaßes konfrontiert, während sich die Nachfrage ausweislich des regen Auftragseingangs bereits kräftig erholt hatte. Insgesamt dürfte sich der Auftragsüberhang im Verarbeitenden Gewerbe mittlerweile auf 100 Mrd. Euro belaufen. Zwar ist die Industrieproduktion seit fünf Monaten wieder aufwärtsgerichtet, gleichwohl belasten Lieferengpässe

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

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

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

Prof. Dr. Torsten Schmidt leitet den Kompetenzbereich Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.

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

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022a).

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

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

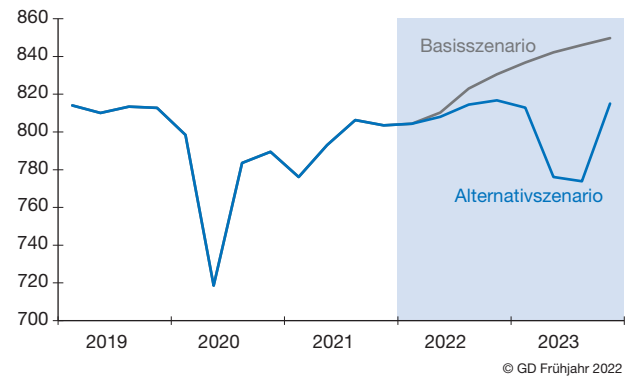
weiterhin die industrielle Aktivität. Im März dürfte die Produktion sogar infolge ausbleibender Zulieferungen aus der Ukraine deutlich nachgegeben haben. Hohe Nachfrage bei gehemmtem Angebot macht sich in stärkerem Preisdruck geltend. In dem Maße, wie Lieferengpässe nach und nach überwunden werden, lassen die Nachholeffekte auch in der Industrie für sich genommen einen selbsttragenden Aufschwung erwarten.

Die ab dem Frühjahr mit dem Überwinden der Pandemie und ihrer Folgen angelegte kräftige Erholung wird durch den Kriegsausbruch in der Ukraine zunächst gebremst. Der Krieg und die politischen Reaktionen wirken angebots- und nachfrageseitig über verschiedene Kanäle als negativer Schock auf die wirtschaftliche Aktivität. Spürbar, aber gesamtwirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung, ist der Wegfall der Exportmärkte, der insbesondere mit den westlichen Sanktionen gegenüber Russland verbunden ist. Bedeutender ist die massiv gestiegene Unsicherheit über die Rohstoffversorgung, insbesondere – aber nicht nur – bei wichtigen Energierohstoffen, die den bereits vor dem russischen Überfall auf die Ukraine in Gang gekommenen Preisauftrieb weiter angefacht hat. Damit fließt über die höhere Energieimportrechnung entsprechend mehr Kaufkraft ins Ausland ab und schwächt hierzulande die Nachfrage. Zugleich kommt es durch die kriegsbedingten Störungen zu neuen Lieferengpässen, die kurzfristig nicht zuletzt die Automobilindustrie treffen. Im zurückliegenden Winterhalbjahr haben vor allem die Maßnahmen zum Infektionsschutz die Wirtschaftsleistung gedämpft. Unter der Voraussetzung, dass das Kriegsgeschehen in der Ukraine die ökonomische Aktivität nicht noch stärker belastet, dürften die konjunkturellen Auftriebskräfte ab dem Frühjahr die Oberhand gewinnen (vgl. Abbildung 1). Nach einem schwachen Jahresauftakt dürfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal zwar deutlich zulegen, ohne die Belastung durch den Krieg in der Ukraine würde das Plus aber kräftiger ausfallen. Insgesamt verzögert sich damit der Erholungsprozess abermals. Das Vorkrisenniveau der Wirtschaftsleistung wird erst im dritten Quartal 2022 erreicht werden und damit ein halbes Jahr später, als von den Instituten in ihrem Herbstgutachten 2021 erwartet worden war. Alles in allem erwarten die Institute einen Anstieg des BIP um 2,7 % für dieses Jahr und um 3,1 % für nächstes Jahr. Gleichwohl ist die Expansionsdynamik im laufenden Jahr stärker als im kommenden Jahr, in dem die deutsche Wirtschaft in eine leichte Überauslastung driftet. Maßgeblich dafür sind der hohe Auftragsüberhang in der Industrie sowie nachholende Konsumaktivität.

Die Verbraucherpreise ziehen 2022 mit einer Rate von 6,1 % so kräftig an wie seit 40 Jahren nicht mehr (vgl. Tabelle 1). Auch im kommenden Jahr bleibt die Rate mit

Abbildung 1
Szenarienvergleich – Reales BIP in Deutschland

Verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro; saison- und kalenderbereinigt



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; ab dem ersten Quartal 2022: Prognose der Institute.

2,8 % deutlich über dem Durchschnitt seit der Wiedervereinigung. Zwar verschärft der Krieg in der Ukraine den Preisauftrieb, der Prozess einer sich beschleunigenden Inflation hat jedoch schon vor einem Jahr eingesetzt. Dabei kommen die starken Rohstoffpreisanstiege erst nach und nach auf der Verbraucherstufe an. Allerdings treiben nicht nur höhere Energiepreise die Teuerung. So nimmt der heimische Preisdruck – gemessen am Deflator des BIP – in beiden Prognosejahren mit über 3 % deutlich zu, und auch die Kernrate der Inflation dürfte im kommenden Jahr noch bei 3,1 % liegen. Insgesamt hat sich ein breit angelegter Preisdruck aufgebaut, der auch dann noch nachwirkt, wenn annahmegemäß die Rohstoffpreise wieder etwas nachgeben und die Lieferengpässe in der zweiten Jahreshälfte sukzessive nachlassen.

Alternativszenario: Lieferstopp für russisches Gas

Weltwirtschaftliches Umfeld

Bei einem Stopp der europäischen Gas- und Öllieferungen aus Russland verschlechtern sich insgesamt die Rahmenbedingungen für die Weltwirtschaft. Zum einen ziehen die Weltmarktpreise für Öl und Gas nochmals deutlich an, was weltweit die Konjunktur bremst. Zum anderen ist in der EU zeitweise nicht mehr ausreichend Gas vorhanden, um die Produktion in dem Umfang umzusetzen, wie sie im Basisszenario erwartet wird. Die dadurch verringerte ökonomische Aktivität in Europa wird angesichts der Größe des Wirtschaftsraums insbesondere über die Handelsverflechtung auch in der übrigen Welt spürbar.

Bei einem Lieferstopp von Rohöl müssen weltweit schätzungsweise täglich 4 Mio. Barrel Öl und 1,5 Mio. Barrel Ölprodukte, die bislang aus Russland kamen, aus ande-

Tabelle 1
Eckdaten der Prognose für Deutschland

	Basisszenario			Alternativszenario	
	2021	2022	2023	2022	2023
Reales BIP (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	2,9	2,7	3,1	1,9	-2,2
Erwerbstätige im Inland in 1.000 Personen	44.920	45.454	45.733	45.370	45.185
Arbeitslose in 1.000 Personen	2.613	2.293	2.293	2.369	2.787
Arbeitslosenquote der Bundesagentur für Arbeit ¹ in %	5,7	5,0	5,0	5,2	6,0
Verbraucherpreise ² (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	3,1	6,1	2,8	7,3	5,0
Lohnstückkosten ³ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,5	2,2	2,1	2,0	3,2
Finanzierungssaldo des Staats ⁴					
in Mrd. Euro	-132,5	-52,2	-27,9	-76,2	-157,5
in % des nominalen BIP	-3,7	-1,4	-0,7	-2,0	-4,1
Leistungsbilanzsaldo					
in Mrd. Euro	265,3	214,2	245,8	187,6	117,0
in % des nominalen BIP	7,4	5,6	6,1	5,0	3,1

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

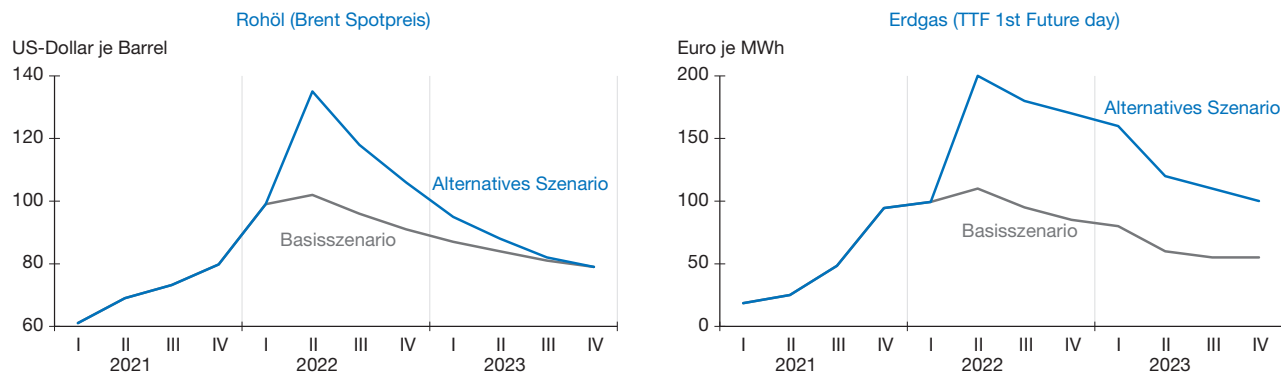
Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2022 und 2023: Prognose der Institute.

ren Quellen gedeckt werden (McWilliams et al., 2022). Die Institute rechnen in diesem Szenario damit, dass der Preis für Öl der Sorte Brent zunächst kräftig steigt, auf 135 US-\$ je Barrel im Durchschnitt des zweiten Quartals 2022, sich im weiteren Verlauf dann aber sukzessive verringert und im zweiten Halbjahr des kommenden Jahres wieder auf den Preispfad des Basisszenarios einschwenkt (vgl. Abbildung 2). Grund dafür ist neben der angeregten Mehrproduktion auch die Eintrübung der weltwirtschaftlichen Aktivität.

Im Fall von Erdgas ist mit einem stärkeren und nachhaltigeren Anstieg der Weltmarktpreise zu rechnen. Neben

dem Rückgriff auf die sehr begrenzten zusätzlichen Kapazitäten aus anderen leitungsverbundenen Lieferländern wie Norwegen oder Algerien wird die europäische Nachfrage nach Flüssiggas drastisch zunehmen. Dieses wird weltweit gehandelt und steigende Preise treffen damit auch die großen Importländer in Asien, aber auch Länder in Lateinamerika. Zusätzliche Flüssiggaskapazitäten werden nur langsam an den Markt kommen, und die Umleitung des russischen Pipeline-Gases zu anderen Nachfragern ist kurzfristig kaum möglich. Für die Prognose rechnen die Institute mit einem europäischen Erdgaspreis, der ausgehend von 200 Euro je MWh im zweiten Quartal nur allmählich sinkt und auch am Ende des Prognosezeitraums noch doppelt so hoch ist wie im Basisszenario.

Abbildung 2
Energiepreisannahmen



Quellen: Refinitiv; Prognose der Institute.

© GD Frühjahr 2022

Die höheren Energiepreise bremsen weltweit die Konjunktur. In Europa kommt hinzu, dass in einer Reihe von Ländern russisches Gas als Rohstoff so wichtig ist, dass es kurzfristig nicht vollständig ersetzt werden kann und – wie in Deutschland – mit Rationierungen zu rechnen ist, welche die Industrieproduktion zeitweise deutlich sinken lassen werden.

Alles in allem rechnen die Institute damit, dass das BIP in der EU 2022 mit einer Rate von 3 % um 0,3 Prozentpunkte schwächer steigt als im Basisszenario (vgl. Tabelle 1). Da sich die negativen Wirkungen des Importstopps erst nach und nach entfalten und die Effekte der Rationierung sich im Winter konzentrieren, ist der Abschlag gegenüber dem Basisszenario im kommenden Jahr mit 2,5 Prozentpunkten erheblich größer und der verbleibende Produktionszuwachs mit 0,2 % nur noch gering. Die Weltproduktion insgesamt fällt 2022 um 0,3 % niedriger aus als im Basisszenario. 2023 reduziert sich die Expansionsrate der Weltwirtschaft um 1 Prozentpunkt, gewichtet mit deutschen Exportanteilen sogar um 1,8 Prozentpunkte. Bei alledem wird die Inflation nochmals spürbar höher sein als im Basisszenario.

Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

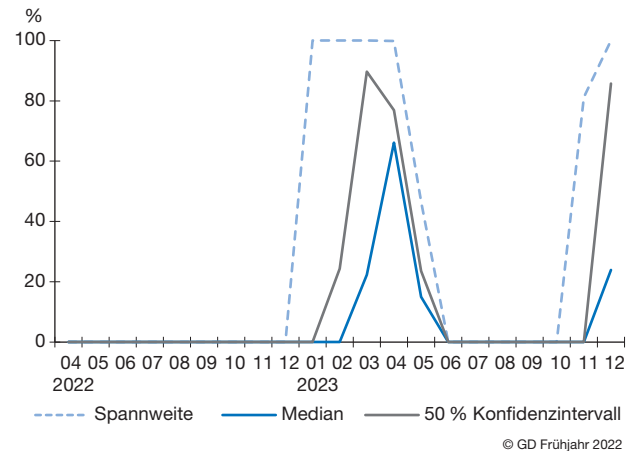
Wie in anderen Ländern wirkt die Unterbrechung der Gasversorgung aus Russland auch in Deutschland als negativer Angebotsschock. Die Institute leiten die Stärke des Schocks und seine Folgen in fünf Schritten ab:²

- zeitliches Profil der Gasverfügbarkeit
- unmittelbare Produktionsausfälle im Verarbeitenden Gewerbe
- Verstärkungs- und Ausstrahleffekte auf andere Wirtschaftsbereiche
- Kaufkraftentzug infolge höherer Energiepreise
- gesamtwirtschaftliche Kreislaufanalyse

Das zeitliche Profil der Gasverfügbarkeit ergibt sich aus dem Zusammenspiel von Produktion, Verbrauch und den Speicherfüllständen. Dabei ist auf der Basis unterschiedlicher angebots- und nachfrageseitiger Substitutionspotenziale (Holz et al., 2022; Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., 2022) eine Vielzahl plausibler Kombinationen vorstellbar. Anstatt eine einzige Konfiguration auszuwählen, haben die Institute im Rahmen einer

² Für eine detaillierte Beschreibung der Vorgehensweise vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022b).

Abbildung 3
Umfang der Gasrationierung im Verarbeitenden Gewerbe bei Importstopp russischer Brennstoffe



Quellen: AG Energiebilanzen e.V.; OECD; Simulation der Institute.

stochastischen Simulation einen Medianverlauf für die Gasverfügbarkeit bestimmt, der somit auf halbem Weg zwischen ungünstigster und günstigster Konstellation liegt. Die privaten Haushalte werden in allen betrachteten Konstellationen dem „Notfallplan Gas“ folgend nicht rationiert. Die Institute unterstellen allerdings, dass die Gasspeicher nicht wie bislang vorgesehen gefüllt werden, sondern dass versucht wird, Produktionsausfälle in der Industrie zu reduzieren. Zur Schätzung der Unsicherheit bezüglich der Gasproduktion und des Verbrauchs wurden 1.000 Simulationsläufe für unterschiedliche Produktions- und Verbrauchsmengen durchgeführt. Unter günstigen Bedingungen kann eine Mangellage vermieden werden; mit großer Wahrscheinlichkeit reichen die in den Gasspeichern vorgehaltenen Mengen jedoch nicht für eine unterbrechungsfreie Versorgung der Industrie aus (vgl. Abbildung 3). So werden ab dem Jahreswechsel 2022/2023, wenn in der Heizperiode die Vorräte aufgezehrt sind, für einen Zeitraum von vier Monaten (Januar bis April 2023) nicht mehr alle industriellen Verbraucher wie gewohnt beliefert werden können. Den Simulationen zufolge würden im Winter 2023/2024 unter unveränderten Parametern abermals Engpässe auftreten. Die Institute nehmen an, dass die längere Vorbereitungszeit Substitutionsmöglichkeiten erschließt, die die Versorgungsengpässe im Vergleich zum Winter 2022/2023 deutlich mildern dürften.

Im Verarbeitenden Gewerbe wird der größte Gasanteil für Prozesswärme benötigt oder fließt direkt in die Verarbeitung ein, sodass dort der Verzicht auf Erdgas zu Produktionsausfällen führt. Die Gasmengen werden in dem hier simulierten Rationierungsregime den einzelnen Industriezweigen proportional gekürzt. Dies führt

zu Produktions- und Wertschöpfungsverlusten, die der prozentualen Reduktion der Gasversorgung entsprechen, gewichtet mit den branchenspezifischen Erdgasanteilen an ihrem jeweiligen Endenergieverbrauch.³ Diese Produktionsausfälle strahlen als Zweitrundeneffekt über die Vorleistungsverflechtung auf die nachgelagerte Produktionsstufe aus, die anhand einer Input-Output-Tabelle bestimmt werden. Dabei wird angenommen, dass ein Wirtschaftsbereich nur dann die Produktion zusätzlich drosseln muss, wenn die Einschränkung durch fehlende Vorleistungen die aufgrund der Gasknappheit bestehende Einschränkung aus dem Erstrundeneffekt übersteigt.⁴ Die Institute gehen davon aus, dass sich die resultierenden Zweitrundeneffekte kurzfristig nicht durch ausländische Lieferungen kompensieren lassen. Insgesamt ergibt sich für den Verlauf der Gasrationierung ein Rückgang der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe von rund 13,5 % im zweiten Quartal 2023 gegenüber dem vierten Quartal 2022 (vgl. Abbildung 4, Kurve IO-Impuls). Etwa zur Jahresmitte 2023 ist in diesem Szenario wieder Erdgas in ausreichendem Umfang verfügbar, sodass die Produktion wieder hochgefahren wird.

Solche Produktionseinbrüche wirken typischerweise im Verarbeitenden Gewerbe nach, weil dadurch Lieferketten erheblich gestresst werden. Zudem strahlen sie auch auf andere Wirtschaftsbereiche aus. Diese Effekte, wie auch die anschließende Erholung, quantifizieren die Institute anhand einer Mittelung verschiedener Modellergebnisse. Verwendet wurden unter anderem ein ARMA-Modell für die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe und ein Zeitreihenmodell für die Effekte eines Ölangebotschocks, die beide ähnliche Ergebnisse zeigen. Die Unterauslastung im Verarbeitenden Gewerbe wird sich demnach über mehrere Quartale hinziehen (vgl. Abbildung 4, Kurve Alternativszenario).

Nach einem Dämpfer im Auftaktquartal 2023, bricht das BIP im zweiten Quartal um fast 5 % ein (vgl. Abbildung 1). Eine Erholung im Schlussquartal fängt dies zwar teilweise auf, alles in allem sinkt das BIP 2023 aber um fast 2 % – gegenüber einem gut 3 %igen Anstieg im Basisszenario. Der kumulierte Verlust an gesamtwirtschaftlicher Produktion dürfte sich bereits in beiden Jahren auf rund 220 Mrd.

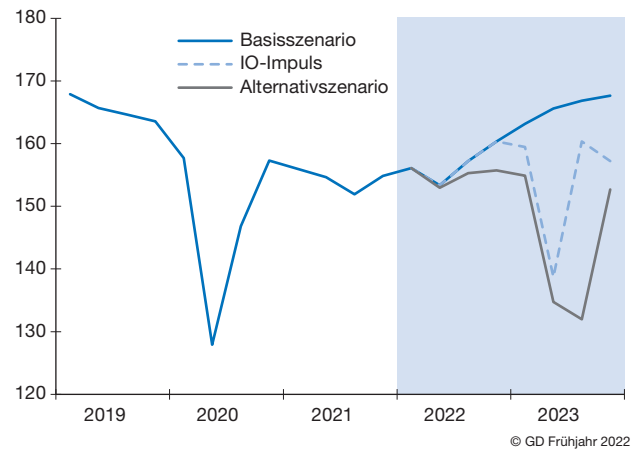
3 Verknappt sich beispielsweise die Gasmenge in einem Industriezweig, der ein Zehntel seines Energieverbrauchs mit Erdgas deckt, um die Hälfte, muss dessen Wertschöpfung um 5 % gedrosselt werden.

4 Diese Annahme bedeutet, dass die von beiden Effekten betroffenen Unternehmen übereinstimmen: Führen beispielsweise die Gasknappheit zu einem Wertschöpfungsausfall von 10 % und die fehlenden Vorleistungen zu einem Ausfall von 5 % (oder umgekehrt), wird davon ausgegangen, dass insgesamt 10 % ausfallen. Im anderen Extrem betreffen die Gas- und die Vorleistungsknappheit unterschiedliche Unternehmen; dann würden sich beide Effekte voll (additiv) entfalten.

Abbildung 4

Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe

Verkettete Volumenangaben in Mrd. Euro; saison- und kalenderbereinigt



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; ab dem ersten Quartal 2022: Prognose der Institute.

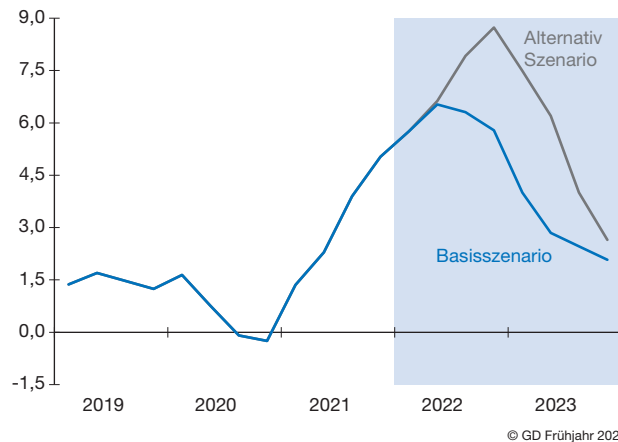
Euro belaufen, was 6,5 % der jährlichen Wirtschaftsleistung entspricht.

Das hier gezeigte Produktionsmuster hängt entscheidend vom Rationierungsregime ab. Die Institute gehen davon aus, dass zeitgleich mit dem Lieferstopp die Notfallstufe des „Notfallplans Gas“ in Kraft tritt. Annahm gemäß werden die Mindestfüllstände außer Kraft gesetzt, ein Mehrbezug von Gas gegenüber dem Vorjahresniveau dürfte jedoch unterbunden werden. Damit ist ein Vorziehen der Produktion nicht möglich. Allerdings fehlt bislang auch ein Mechanismus, der es einem industriellen Verbraucher ermöglichen würde, durch eine vorgezogene Reduktion des Gasverbrauchs Reserven für die Engpassphase zu bilden. In der Folge wird die Produktion der gasverbrauchenden Industrie im Vorfeld des Engpasses noch nicht angepasst.

Die Verbraucherpreise werden weitaus stärker steigen als im Basisszenario (vgl. Abbildung 5). Maßgeblich sind die spürbar höheren Rohstoffpreise. Vor allem die Preise für Gas, das zuletzt 2,5 % des Warenkorb der Verbrauchenden ausmachte, steigen kräftig. Höhere Marktpreise für Gas machen sich in der Verbraucherpreis-inflation aufgrund bestehender Lieferverträge für gewöhnlich erst nach und nach bemerkbar. Daher werden die höheren Gaspreise in weiten Teilen des Prognosezeitraums die Verbraucherpreis-inflation anfachen. Neben den damit verbundenen unmittelbar höheren Energiepreisen werden die Verbraucherpreise zusätzlich durch die angesichts der höheren Rohstoffpreise deutlich anziehenden Erzeu-

Abbildung 5
Szenarienvergleich – Verbraucherpreise

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; ab dem ersten Quartal 2022: Prognose der Institute.

gerpreise steigen. Insgesamt dürfte die Inflation 2022 bei 7,3 % liegen (Basisszenario: 6,1 %) und 2023 mit 5 % (2,8 %) weiter ausgesprochen hoch bleiben.

Der Außenhandel wird durch ein Gasembargo spürbar belastet. Bereits im laufenden Jahr dämpft die schwächere wirtschaftliche Entwicklung in den deutschen Absatzmärkten die Exporte gegenüber dem Basisszenario. 2023 brechen die Exporte vorübergehend ein, da die Produktion durch den Mangel an Erdgas massiv gestört wird. Die Erholung der Produktion, die sich mit dem Nachlassen der Engpässe gegen Ende des Jahres 2023 einstellt, übersetzt sich auch in die Exporte. Insgesamt rechnen die Institute damit, dass die Exporte im Jahr 2022 um 4,2 % steigen und 2023 um 3,5 % zurückgehen. Das sind 0,7 (2022) bzw. 8,1 Prozentpunkte (2023) weniger als im Basisszenario. Auch die Importe leiden im laufenden Jahr gegenüber dem Basisszenario. So fallen die Einfuhren von Erdgas aus Russland im zweiten Quartal weg und werden zunächst nicht ersetzt. Zugleich wirken sich die noch deutlich höheren Energiepreise im gesamten Prognosezeitraum negativ auf die Binnenwirtschaft aus. Hinzu kommt der Effekt der Produktionsausfälle im ersten Halbjahr 2023. Alles in allem ergibt sich ein Anstieg der Importe um 4,6 % im Jahr 2022 (-0,9 Prozentpunkte) und ein Rückgang um 0,3 % im Jahr 2023 (-5,5 Prozentpunkte). Die Terms of Trade verschlechtern sich im Prognosezeitraum aufgrund der höheren Energiepreise deutlich stärker als im Basisszenario.

Der starke Produktionsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe dürfte auch dazu führen, dass die Ausrüstungsinvestitionen im zweiten Quartal 2023 um 7 % gegenüber

dem Vorquartal einbrechen. In Erwartung der Produktionsdrosselung werden sie aber bereits in diesem Jahr mit 0,7 % etwas schwächer ausgeweitet (-0,3 Prozentpunkte). Im folgenden Jahr dürften die Ausrüstungen nur um 3,1 % (-10,3 Prozentpunkte) zulegen. Auch die Investitionen in Bauten dürften durch ein Gasembargo bereits im laufenden Jahr etwas schwächer zulegen. Fehlende Vorleistungen betreffen alle Bausparten. Zusätzlich wird der Wirtschaftsbau durch die Schwäche im Verarbeitenden Gewerbe belastet. Im Folgejahr dürften die Bauinvestitionen leicht rückläufig sein (-1% bzw. -3 Prozentpunkte).

Der private Verbrauch wird in beiden Jahren eingeschränkt, weniger aufgrund physischer Knappheiten, sondern infolge von Kaufkraftverlusten. Die verfügbaren Realeinkommen fallen gegenüber dem Basisszenario 2022 um 1,4 % niedriger aus, im nächsten Jahr um 7,0 %. In diesem Jahr belastet vor allem die höhere Inflation (+1,2 Prozentpunkte), die bei kaum geringem Nominaleinkommen bereits deutlich auf den realen Konsum durchschlägt (-1,4 %). Die im kommenden Jahr deutlich geringeren verfügbaren Einkommen (-4,0 %) – die geringere Lohnsumme (-4,9 %) wird nur teilweise durch höhere Sozialleistungen aufgefangen, zudem brechen Einkommen aus selbstständiger Arbeit und Vermögen weg (-11,5 %) – und eine höhere Teuerung (+2,2 Prozentpunkte) schlagen sich in einem spürbar geringeren Konsum (-6,4 %) nieder.

Am Arbeitsmarkt hinterlässt der Lieferstopp ebenfalls deutliche Spuren. Die im Vergleich zum Basisszenario gedämpfte wirtschaftliche Aktivität 2022 führt zu einer verringerten Arbeitsnachfrage der Unternehmen. Da es 2022 zu einer graduellen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage kommt sowie im Zuge der höheren Unsicherheit und in Erwartung des Produktionseinbruchs im Jahr 2023, dürfte sich die verringerte Arbeitsnachfrage weniger in der Arbeitszeit je Erwerbstätigen, sondern eher über weniger Neueinstellungen niederschlagen. Da die Unternehmen davon ausgehen, dass der Produktionseinbruch 2023 nur vorübergehend ist, wird der Arbeitsausfall überwiegend über eine reduzierte Arbeitszeit je Beschäftigten – und eine damit verbundene massive Ausweitung der Kurzarbeit – bewerkstelligt. Dadurch können die Unternehmen ihre Aktivität nach Ende der Versorgungsknappeit rasch wieder hochfahren. Die Institute rechnen im Durchschnitt des Jahres 2023 mit einem Kurzarbeiter-Beschäftigtenäquivalent von 725.000.⁵ Die Erwerbstätigkeit fällt Ende des Jahres 2023 um 750.000 Personen niedriger aus als im Basisszenario. Die Arbeitslosenquote steigt von durchschnittlich 5,2 % (2022) auf

⁵ Zum Vergleich: 2020 lag das Kurzarbeiter-Beschäftigtenäquivalent bei knapp 1,2 Mio. Personen.

6,0 % (2023) – im Basisszenario liegt sie in beiden Jahren bei 5,0 %. Die Lohnentwicklung wird deutlich schwächer ausfallen als im Basisszenario. Trotz der höheren Preisdynamik fällt der Verteilungsspielraum aufgrund der Rezession deutlich kleiner aus. Darüber hinaus werden die Verdienste durch die massive Ausweitung der Kurzarbeit vorübergehend gedrückt.

Die konjunkturelle Krise belastet die öffentlichen Haushalte merklich. Verglichen mit dem Basisszenario fallen höhere monetäre Sozialleistungen in Form von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld an. Die Einnahmen aus Steuern und Beiträgen fallen deutlich geringer aus. Umfangreiche Konjunkturmaßnahmen, wie finanzielle Hilfen an besonders betroffene Branchen oder Unternehmen, sind in dieser Prognose nicht berücksichtigt. Analog zur Coronakrise gehen die Institute allerdings davon aus, dass die bestehenden Sonderregeln zur Kurzarbeit in Kraft bleiben und die Sozialversicherungen im Krisenjahr 2023 Zuschüsse vom Bund erhalten, um einen deutlichen Anstieg der Beitragssätze zu vermeiden. In der Summe dürfte das Defizit im Jahr 2022 etwas schwächer sinken als im Basisszenario und 2023 in etwa auf das Niveau der Coronakrise zurückschnellen.

Ausblick

Der durch den Lieferstopp ausgelöste Wirtschaftseinbruch wird bis zum Ende des Prognosezeitraums noch nicht wieder aufgeholt. Im Schlussquartal verbleibt gegenüber dem Basisszenario eine Lücke von rund 4 %. Auch ein abermaliger Rückschlag im Winter 2023/2024

ist nicht auszuschließen. In der mittleren Frist dürfte sich die Wirtschaftsleistung jedoch allmählich dem Pfad annähern, der auch für das Basisszenario gilt. Maßgeblich hierfür ist das Produktionspotenzial, das weniger durch die temporäre Gaskrise als vielmehr dadurch beeinträchtigt wird, dass Energie auf absehbare Zeit am Standort Deutschland merklich teurer sein wird, als es sich vor dem Angriff Russlands auf die Ukraine darstellte. Denn die Entscheidung, unabhängig von russischen Rohstofflieferungen zu werden, dürfte auch dann noch Bestand haben, wenn sich die militärische und politische Lage wieder beruhigt. Damit muss sich ein Teil der Energieversorgung und der energieintensiven Industrie neu ausrichten.

Literatur

- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (2022), Kurzfristige Substitutions- und Einsparpotenziale Erdgas in Deutschland, 17. März, https://www.bdew.de/media/documents/Kurzfristige_Gassubstitution_Deutschland_final_17.03.2022_korr1.pdf (7. April 2022).
- Holz, F., R. Sogalla, C. von Hirschhausen und C. Kemfert (2022), Energieversorgung in Deutschland auch ohne Erdgas aus Russland gesichert, *DIW aktuell*, 83.
- McWilliams, B., G. Sgaravatti, S. Tagliapietra und G. Zachmann (2022), Can Europe manage if Russian oil and coal are cut off?, *Bruegel Blog*, 17. März.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022a), Von der Pandemie zur Energiekrise - Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Frühjahrsgutachten 2022, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD_F22_Langfassung_online.pdf (9. Mai 2022).
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022b), Ein alternatives Szenario: EU ohne Energierohstoffe aus Russland – Methodenbeschreibung, https://gemeinschaftsdiagnose.de/wp-content/uploads/2022/04/GD22F_Hintergrund-Alternativszenario_final.pdf (22. April 2022).

Title: *Without Russian Gas, a Sharp Recession Looms in Germany*

Abstract: *The German economy is steering through difficult waters. Tail winds from fading pandemic restrictions, supply-side bottlenecks in the aftermath of the coronavirus crisis, and shock waves caused by the war in Ukraine are dragging the economy in opposing directions. The common factor is the price-driving effect. Abruptly stopping gas deliveries from Russia to the European Union would drive the German economy into a deep recession. In this case, the accumulated loss of overall economic output would amount to 220 billion euro by the end of 2023.*

Thieß Petersen, Thomas Schwab

Handelssanktionen – Wirkungen und Nebenwirkungen

Länder setzen immer wieder Wirtschaftssanktionen gegen andere Nationen ein, um diese zu einem bestimmten Handeln zu bewegen. Ein verändertes Verhalten soll dadurch erwirkt werden, dass dem von der Sanktion betroffenen Land ein wirtschaftlicher Schaden zugefügt wird. Er erhöht den Preis für Handlungen, die als unerwünscht angesehen werden. Dieser Beitrag untersucht die ökonomischen Auswirkungen von Handelssanktionen auf die beteiligten Volkswirtschaften und diskutiert diese in der aktuellen Situation mit Russland.

Eine Sanktion kann definiert werden als „ein Zwangsakt ..., der als Reaktion auf eine bestimmte Handlung oder Unterlassung gesetzt wird“ (Hafner, 2016, 392). Denkbare Maßnahmen sind unter anderem Einreiseverbote, das Verbot technisches Wissen weiterzugeben oder technische Unterstützung bei erforderlichen Reparaturen zu leisten, das Verbot von Finanztransaktionen und das Einfrieren von Vermögenswerten bis hin zum Verbot von Exporten und Importen (Hafner, 2016, 369). Dieser Beitrag untersucht zwei Sanktionen aus dem Bereich des internationalen Handels: Das Verbot, Waren und Dienstleistungen in ein zu sanktionierendes Land zu exportieren, und den Boykott von Waren aus diesem Land. Ziel dieser Maßnahmen ist es, das sanktionierte Land von den ökonomischen Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung abzuschneiden (Smeets, 2018, 3). Damit werden die Kosten eines un-

erwünschten Handels für diesen Staat erhöht. Die Erwartung ist, dass dessen Regierung ihr Verhalten ändert.

Auswirkungen eines Exportverbots auf das sanktionierte Land

Um die Analyse zu vereinfachen, wird folgende Annahme getroffen: Das Land, gegen das sich das Exportverbot richtet, stellt das betroffene Produkt nicht selbst her. Es ist daher vollkommen auf die Exporte anderer Länder angewiesen. Die Angebotsgerade setzt sich aus den angebotenen Mengen verschiedener ausländischer Anbieter:innen zusammen. Ohne Sanktionen ergibt sich das Marktgleichgewicht Q_{alt} (vgl. Abbildung 1).

Wenn nun eines der Exportländer seine Lieferungen reduziert oder einstellt, bedeutet das für das Empfängerland eine Verringerung des Güterangebots. Die Angebotsgerade wird nach links verschoben. Die Verbraucher:innen im Empfängerland können nun nur noch eine geringere Gütermenge konsumieren, für die sie einen höheren Preis zahlen müssen. Wird als Maß für die gesellschaftliche Wohlfahrt das Konzept der Konsumentenrente gewählt, lässt sich der Wohlfahrtsverlust durch die blaue Fläche darstellen.

Auswirkungen eines Exportverbots auf das sanktionsverhängende Land

Wenn den Unternehmen eines Landes verboten wird, ein bestimmtes Produkt in einem von einer Wirtschaftssanktion betroffenen Land zu verkaufen, bedeutet dies eine Verschiebung der Nachfragegeraden nach links. Das Exportverbot reduziert die Produzentenrente um die blaue Fläche in Abbildung 2.

Auch das Land, das eine Sanktion beschließt, zahlt somit einen ökonomischen Preis. Getragen wird er vor allem

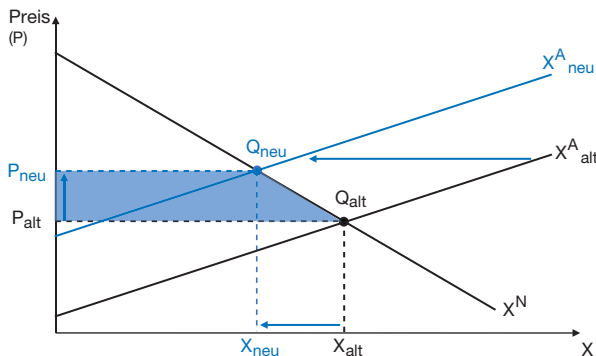
© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Dr. Thieß Petersen ist Senior Advisor der Bertelsmann Stiftung im Programm „Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft“ und Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

Dr. Thomas Schwab ist Project Manager der Bertelsmann Stiftung im Programm „Europas Zukunft“ und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Abbildung 1
Auswirkungen eines Exportverbots auf das sanktionierte Land



Quelle: eigene Darstellung.

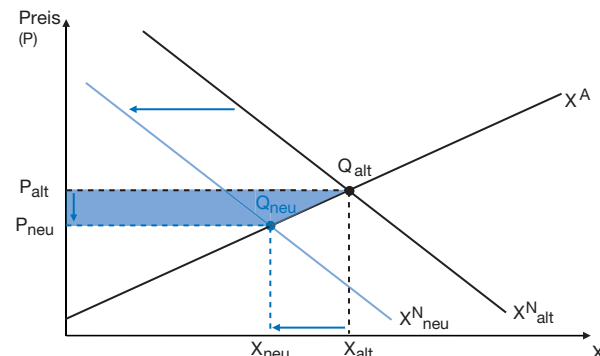
von den Produzent:innen – also von den Eigentümer:innen der Unternehmen, die von den geringeren Exporten betroffen sind, und von den dort beschäftigten Arbeitskräften. Während sich für die Beschäftigten Lohneinbußen oder sogar Arbeitsplatzverluste ergeben, erzielen die Eigentümer:innen der Unternehmen geringere Kapitaleinkommen. Auch die Steuerzahler:innen können an den volkswirtschaftlichen Kosten dieser Handelsanktion beteiligt werden. Das ist der Fall, wenn die Ausgaben zur sozialen Abfederung der Folgen der Arbeitslosigkeit steigen und diese von den Steuerzahler:innen finanziert werden.

Die Bedeutung von Angebots- und Nachfrageelastizitäten

Ob die Endverbraucher:innen im sanktionierten Land oder die Anbieter:innen in dem sanktionsverhängenden Land stärker unter der Sanktion leiden, hängt vom Verlauf der Angebots- und der Nachfragegeraden ab. In Abbildung 3 wird eine Angebotsgerade mit zwei unterschiedlichen Nachfragegeraden kombiniert. Bei einer steil verlaufenden Nachfragegeraden ist der Rückgang der Konsumentenrente im sanktionierten Land größer. Er entspricht der Fläche $[P_2 Q_2 P_0 Q_0]$. Bei einer flacher verlaufenden Nachfragegeraden entspricht er lediglich der blauen Fläche $[P_1 Q_1 P_0 Q_0]$.

Eine steil verlaufende Nachfragegerade bedeutet, dass die Konsument:innen ihre Nachfrage selbst bei einer relativ starken Preiserhöhung nur geringfügig einschränken. Ökonomisch gesehen bedeutet dies, dass die Verbraucher:innen schwer auf dieses Konsumgut verzichten können oder wollen. Es liegt eine preisunelastische Nachfrage vor. Analoge Überlegungen lassen sich mit Blick auf die exportierenden Unternehmen des sanktionsverhängenden Landes anstellen. Auch hier gilt, dass der Wohlfahrtsverlust bei einer steil verlaufenden unelastischeren Angebotsgeraden größer ist als bei einem flachen Verlauf.

Abbildung 2
Auswirkungen eines Exportverbots auf das sanktionsverhängende Land



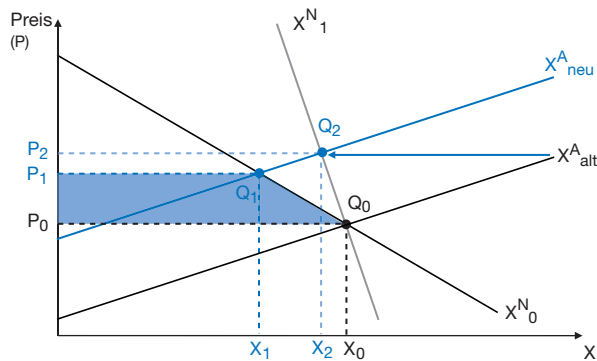
Quelle: eigene Darstellung.

Die Bedeutung von Vorleistungen

Die ökonomischen Kosten, die der sanktionierten Volkswirtschaft wegen fehlender Importe entstehen, hängen auch davon ab, ob es sich dabei um Konsumgüter oder um Vorleistungen bzw. Rohstoffe handelt. Gibt es für Vorleistungen keine Substitute, kann es zu einer Produktionsunterbrechung kommen, die wiederum weitreichende ökonomische Auswirkungen hat:

- Wenn die Produktion im Inland in einigen Unternehmen nicht fortgeführt werden kann, kommt es dort zu Entlassungen. Für die betroffenen Beschäftigten ergeben sich Einkommensreduzierungen.
- Eine Einkommensreduzierung stellt einen Kaufkraftverlust dar. Daher müssen die Haushalte ihre Konsumausgaben einschränken. Für die einheimischen Unternehmen der Konsumgüterindustrie bedeutet das Umsatzeinbußen. Die Unternehmen passen sich daran an und reduzieren Produktion und Beschäftigung. Es kommt zu weiteren Entlassungen, die wiederum Rückgänge bei der gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage nach sich ziehen.
- Für die Verbraucher:innen im Inland kann es zu Versorgungsengpässen kommen, wenn bestimmte Konsumgüter wegen fehlender Vorleistungen nicht mehr von den einheimischen Unternehmen angeboten werden können und wenn ein Import wegen der verhängten Sanktionen ebenfalls nicht mehr möglich ist.
- Sofern die von inländischen Unternehmen hergestellten Produkte von Unternehmen in Drittländern als Vorleistung eingesetzt werden, kann es auch in diesen Ländern zu Produktionsunterbrechungen kommen, obwohl die verhängten Sanktionen gar nicht auf sie gerichtet sind.

Abbildung 3
Bedeutung einer geringen Preiselastizität der Nachfrage für das sanktionierte Land



Quelle: eigene Darstellung.

Die Bedeutung von Drittländern

Wenn es viele Drittländer gibt die ihre Produkte weiterhin an das sanktionierte Land verkaufen, und wenn die Angebote dieser Länder ein Substitut für die Exporte des sanktionsverhängenden Landes sind, ergeben sich gegebenenfalls gar keine Wohlfahrtsverluste für das sanktionierte Land: Es ersetzt den Exportausfall durch höhere Importe aus anderen Ländern, sodass sich die Versorgungssituation für die Verbraucher:innen nicht verändert. Gleiches gilt für die Lieferung von Vorleistungen und Rohstoffen. Eine Wohlfahrtseinbuße ergibt sich, falls die Drittländer ihre Produkte nur zu einem höheren Preis anbieten können als das Land, das nun keine Exporte mehr liefert.

Für das sanktionsverhängende Land hängt die Höhe des Wohlfahrtsverlustes davon ab, ob die einheimischen Unternehmen ihre Produkte an andere Länder verkaufen können oder nicht. Falls es auf dem Weltmarkt eine hinreichend hohe Nachfrage nach den Produkten des sanktionsverhängenden Landes gibt, können die einheimischen Unternehmen die Umsatzaufälle durch vermehrte Exporte in andere Länder kompensieren. Die Produzentenrente bleibt unverändert, wenn die produzierte Gütermenge und der erzielbare Preis konstant bleiben.

Eine für das sanktionsverhängende Land besonders ungünstige Situation stellt sich hingegen ein, wenn es selbst keine Exportsteigerungen in Drittländer durchführen kann und wenn zudem viele Drittländer das sanktionierte Land mit ihren Produkten versorgen. In diesem Fall wäre die Handelssanktion wirkungslos, weil das Versorgungsniveau im sanktionierten Land unverändert bleibt. Die Unternehmen des sanktionsverhängenden Landes tragen hingegen die wirtschaftlichen Folgen des Exportverbots.

Mittel- und langfristige Effekte für das sanktionierte Land

Die mithilfe der grafischen Analyse skizzierten ökonomischen Konsequenzen eines Exportverbots beschreiben dessen kurzfristige Effekte. Mittel- und langfristig gibt es für ein sanktioniertes Land mehr Möglichkeiten, sich an ein Exportverbot anzupassen. Das betrifft vor allem die Möglichkeit, das nicht mehr gelieferte Produkt durch alternative Produkte zu ersetzen.

Eine Substitutionsmöglichkeit besteht darin, das betreffende Produkt im eigenen Land herzustellen. Diese Anpassung der einheimischen Produktionsmöglichkeiten kostet jedoch Zeit. Das gilt insbesondere, wenn es im Inland bisher keine Unternehmen gibt, die das Produkt herstellen. In diesem Fall müssten komplett neue Produktionsanlagen errichtet werden. Das setzt voraus, dass die inländischen Unternehmen Zugang zu den technologischen Grundlagen bzw. dem Know-how dieser Produktionsprozesse haben. Zudem braucht es entsprechend qualifizierte Fachkräfte. Alternativ kann das sanktionierte Land seine Handelsbeziehungen anpassen und auf Zulieferbetriebe aus anderen Ländern zurückgreifen. Diese Strategie funktioniert, wenn die Sanktionen von einer Großzahl weiterer Nationen nicht mitgetragen werden.

Wegen dieser Anpassungsmöglichkeiten nimmt die Effektivität von Sanktionen im Zeitablauf ab. So gibt es empirische Untersuchungen, die darauf schließen lassen, dass eine Wirtschaftssanktion vor allem in den beiden ersten Jahren nach ihrer Einführung wirksam ist (Smeets 2018, 7). Dennoch kann die Abtrennung von den internationalen Handelsbeziehungen auch längerfristige negative Konsequenzen für die sanktionierte Volkswirtschaft haben:

- Problematisch wird es für ein sanktioniertes Land, wenn es auch mittel- und langfristig keine Substitutionsmöglichkeiten hat. Wenn es sich bei den nicht mehr gelieferten Produkten um Technologien und moderne Maschinen handelt, kommt es in dem sanktionierten Land zu einer dauerhaften Schwächung der Produktionskapazitäten. Das wirkt sich negativ auf die langfristigen Beschäftigungs- und Einkommenschancen der einheimischen Bevölkerung aus.
- Die Unterbrechung der Handelsbeziehungen mit dem Ausland kann zur Folge haben, dass internationale Kapitalanleger:innen ihr Kapital aus diesem Land abziehen. Wenn das sanktionierte Land bestimmte Exporte nicht mehr durchführen kann, bedeutet das Umsatz- und Gewinneinbrüche für die davon betroffenen Unternehmen. Sofern ausländische Investor:innen an diesen Unternehmen beteiligt sind, kann der befürchtete Gewinnrückgang ein Motiv sein, ihr Kapital aus

dem Land abzuziehen. Damit kommt es in dem sanktionierten Land zu einer Kapitalknappheit. Diese kann Investitionen verhindern und damit ebenfalls die langfristigen Beschäftigungs- und Einkommenschancen der einheimischen Bevölkerung beeinträchtigen.

- Selbst wenn die Handelssanktionen nur temporärer Natur sind – also nach der erwünschten politischen Handlungsänderung wieder zurückgenommen werden –, können sich daraus langfristige wirtschaftliche Schäden für das sanktionierte Land ergeben. Das ist z. B. der Fall, wenn sich die Unternehmen aus den sanktionsverhängenden Ländern im Sanktionszeitraum neue Handelspartner:innen gesucht haben. Sofern langfristige Lieferverträge unterzeichnet wurden, werden die Unternehmen an diesen festhalten, selbst wenn sie ihre Produkte nach Beendigung der Sanktionen wieder in das sanktionierte Land liefern dürfen.

Auswirkungen eines Importverbots

Die sich aus einem Importboykott ergebenden Wohlfahrts-effekte sind die spiegelbildlichen Effekte eines Exportverbots. Wenn gegen ein Land ein Importboykott verhängt wird, bedeutet das für das sanktionierte Land den erzwungenen Verzicht auf Exporterlöse, denn die Nachfrage nach den Produkten der exportierenden Unternehmen sinkt. Diese Situation wurde in Abbildung 2 analysiert.

Für das sanktionsverhängende Land ergibt sich der Ausfall ausländischer Produkte, also die in Abbildung 1 dargestellte Situation. Wichtig für die Höhe der wirtschaftlichen Kosten, die dem sanktionsverhängenden Land entstehen, ist, ob es sich bei den Importen um Konsumgüter handelt oder um Vorleistungen, auf die die einheimischen Unternehmen angewiesen sind. Letzteres kann zu Störungen der Produktion im Inland führen. Die volkswirtschaftlichen Kosten beschränken sich dann nicht nur auf den Wert der importierten Vorleistungen. Hinzu kommen die Produktions- und Einkommensausfälle, die in inländischen Unternehmen entstehen, wenn dort die Produktion wegen der fehlenden Vorleistungen, Einzelteile und Rohstoffe zum Erliegen kommt.

Außenhandel, Wechselkurs und Zinsniveau im sanktionierten Land

Die sanktionsbedingten Veränderungen der Handelsbeziehungen haben Auswirkungen auf den Wert der Währungen der involvierten Länder, also auf den Wechselkurs.

Wenn die Exporte des sanktionierten Landes wegen eines Boykotts zurückgehen, benötigt der Rest der Welt weniger Einheiten der Währung dieses Landes. Grund für diesen Zusammenhang ist, dass die Produkte eines Landes letzt-

endlich in dessen Währung bezahlt werden müssen, weil die Unternehmen ihre Löhne, Mieten, Pachten, Steuern etc. in ihrer Landeswährung bezahlen. Es kommt daher zu einer geringeren Nachfrage nach der Währung des sanktionierten Landes und somit zu deren Abwertung. Diese hat wiederum weiterreichende ökonomische Konsequenzen:

- Die Abwertung der eigenen Währung ist zugleich eine Aufwertung der Währungen des Auslands. Das sanktionierte Land muss nun für seine Importe, die in der Währung des Auslands bezahlt werden, mehr Einheiten der eigenen Währung hergeben. Das bedeutet auch, dass das sanktionierte Land mehr Einheiten seiner Exportgüter hergeben muss, um eine Einheit eines Importgutes zu erhalten. Das reale Austauschverhältnis (die sogenannten Terms of Trade) des sanktionierten Landes sinkt. Der einheimischen Bevölkerung stehen weniger Güter zur Verfügung, ihre Versorgungslage verschlechtert sich.
- Die Abwertung der eigenen Währung erhöht die Preise der importierten Produkte. Dieser Preisanstieg bewirkt einen Anstieg des Preisniveaus im sanktionierten Land. Die Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung sinkt.
- Eine Kombination aus Abwertung und steigender Inflation ist ein Motiv, Kapital aus dem sanktionierten Land abzuziehen. Die einheimischen Bürger:innen können sich durch eine Anlage ihrer Ersparnisse im Ausland vor der inflationsbedingten Verringerung ihres Realvermögens schützen und zudem einen aufwertungsbedingten Vermögenszuwachs realisieren. Ausländische Anleger:innen vermeiden durch ihren Kapitalabzug einen abwertungsbedingten Vermögensverlust. Der Kapitalabzug verringert das Kapital- und Kreditangebot im sanktionierten Land und verschlechtert daher die Finanzierungsbedingungen. Die Folge sind geringere Investitionen, die sich negativ auf die Beschäftigungs- und Einkommenschancen auswirken können.
- Zur Verhinderung einer Kapitalflucht muss die Zentralbank des sanktionierten Landes ihren Leitzins erhöhen. Höhere Zinsen können den Abzug des Kapitals verhindern, wenn im Ausland so geringe Zinsen geboten werden, dass die Zinseinnahmen höher sind als die erwarteten inflations- und abwertungsbedingten Vermögensverluste. Allerdings schwächen höhere Zinsen die Investitionstätigkeiten.

Insgesamt ist somit festzuhalten, dass Handelssanktionen dem sanktionierten Land – zusätzlich zu Verlusten an Konsumenten- und Produzentenrente – auch über eine Abwertung der heimischen Währung sowie höhere Preise und Zinsen wirtschaftliche Schäden zufügen.

Empirie zu den Wirkungen von Sanktionen

Empirische Untersuchungen belegen deutliche Produktionsrückgänge und damit Wohlfahrtsverluste als Folge von Sanktionen. Eine Auswertung von 68 sanktionierten Ländern im Zeitraum von 1976 bis 2012 von Neuenkirch und Neumeier (2015, 111) zeigt einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in diesen Ländern in Folge der Sanktionen von mehr als 2 Prozentpunkten. Bei besonders weitreichenden und umfangreichen Sanktionen beträgt der Rückgang des BIP mehr als 5 Prozentpunkte. Bei einem Rückgang in dieser Größenordnung spricht man von einer Rezession. Wie eine Auswertung von 158 Ländern im Zeitraum von 1960 bis 2016 unter Beteiligung der gleichen Autoren zeigt, entfalten sich die ökonomischen Auswirkungen der Sanktionen binnen zwei Jahren ab dem Erlass der Sanktionen. Dem Rückgang der Produktion folgt zeitgleich ein Rückgang im Konsum in ähnlicher Höhe. Der Rückgang in den Investitionen – mit Ausnahme von Auslandsinvestitionen, die ebenfalls beginnend mit dem Erlass der Sanktionen zurückgehen – setzt hingegen erst im zweiten Jahr nach Erlass der Sanktionen ein (Gutmann et al., 2021). Die ökonomischen Auswirkungen von Sanktionen sind anhaltend. Der Rückgang in der Produktion im sanktionierten Land ist für zumindest zehn Jahre beobachtbar (Neuenkirch und Neumeier, 2015, 111). Der ökonomische Schaden akkumuliert sich entsprechend über die Zeit und kann nicht wieder kompensiert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die oben skizzierten ökonomischen Auswirkungen von Sanktionen durch empirische Evidenz belegbar sind und auch in der langen Frist zu ökonomischen Schäden führen. Die Höhe der ökonomischen Effekte unterscheidet sich dabei von Fall zu Fall stark für das jeweilige sanktionierte Land und ist von den ebenfalls oben diskutierten Faktoren abhängig.

Erfolg von Sanktionen

Bei den Wirkungen von Handelssanktionen ist zwischen den ökonomischen und den politischen Effekten zu unterscheiden. Das wirtschaftliche Ziel von Handelssanktionen ist, dem sanktionierten Land Produktions- und Einkommenseinbußen zuzufügen. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt von zahlreichen Rahmenbedingungen ab. Dazu gehören vor allem die folgenden (Zweynert, 2014, 606 f.):

- Die Größe der sanktionierten Volkswirtschaft: Je größer eine Volkswirtschaft ist, desto größer ist deren Binnenmarkt und desto weniger ist das Land auf Importe angewiesen.
- Die Geschlossenheit der sanktionsverhängenden Staatengemeinschaft: Je mehr Länder sich an den Sank-

tionen beteiligen, desto geringer sind die Ausweichmöglichkeiten für das sanktionierte Land und desto größer sind die wirtschaftlichen Schäden. Bezüglich des Zusammenhalts der Staatengemeinschaft besteht jedoch die Gefahr eines Trittbrettfahrerverhaltens: Die Vermeidung der volkswirtschaftlichen Kosten, die sich für sanktionsverhängende Volkswirtschaften ergeben, stellt einen Anreiz dar, sich nicht an den Sanktionen zu beteiligen. Stattdessen wird darauf vertraut, dass die Sanktionen der übrigen Länder ausreichen, um eine politische Verhaltensänderung zu erwirken. Das ermöglicht der sanktionierten Volkswirtschaft Ausweichreaktionen, die den wirtschaftlichen Schaden verringern.

- Die Stärke und Schnelligkeit der Sanktionen: Je mehr Konsumgüter, Vorleistungen und Rohstoffe von den verhängten Handelssanktionen betroffen sind, desto größer sind die wirtschaftlichen Schäden. Vergrößert werden die Kosten, wenn es zusätzliche Sanktionen gibt, also z. B. das Verbot von Technologietransfers, der Ausschluss vom internationalen Zahlungsverkehr, das Einfrieren von staatlichen und privaten Auslandsvermögen des sanktionierten Staates etc. Mit Blick auf die Handelssanktionen müssen diese schnell umgesetzt werden, damit das sanktionierte Land keine Vorkehrungen treffen kann, also z. B. aus dem Ausland benötigte Hightech-Produkte und Rohstoffe auf Vorrat kauft und somit einen ausreichend großen Lagerbestand hat.
- Abhängigkeit des sanktionierten Landes von den betroffenen Produkten: Je größer der Anteil der von einem Importboykott betroffenen Produkte an den Gesamtexporten des sanktionierten Landes ist, desto höher ist der wirtschaftliche Schaden für das sanktionierte Land. Bei einem Exportembargo ist der wirtschaftliche Schaden im sanktionierten Land hoch, wenn das Land für diese Produkte keine Substitute hat und die ausländischen Produkte eine wichtige Rolle für die Versorgung der einheimischen Bevölkerung haben (also z. B. Medikamente, Nahrungsmittel und Energie) bzw. Vorprodukte für die Produktion von existenziellen Produkten sind.

Sofern die Voraussetzungen für hohe wirtschaftliche Schäden im sanktionierten Land nicht gegeben sind, ist die ökonomische Wirksamkeit von Sanktionen gering.

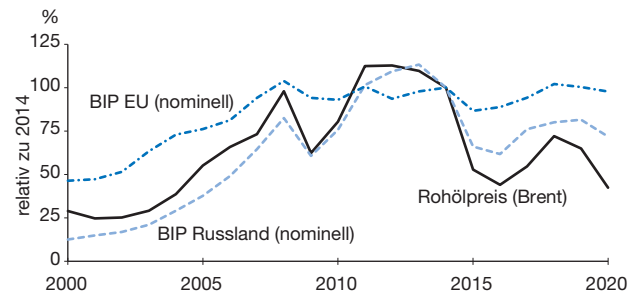
Hinzu kommen gegebenenfalls weitere Einflussfaktoren, die die wirtschaftliche Entwicklung des sanktionierten Landes prägen. Dies war beispielsweise bei den Sanktionen im Kontext der Krimannexion durch Russland im März 2014 der Fall. Zwar kam es nach deren Verhängung in Russland 2014 und 2015 zu einer Rezession wie Abbildung 4 zeigt. Sie ist allerdings nur zum Teil auf diese Sanktionen zurückzuführen. Viel gravierender war der Öl-

preisverfall 2014/2015, der für die rohstoffabhängige russische Volkswirtschaft wesentlich stärkere Auswirkungen hatte als die verhängten Wirtschaftssanktionen (Fischer, 2017, 4; Smeets, 2018, 8; Korhonen, 2019, 19).

Während die wirtschaftlichen Effekte von Handelssanktionen empirisch einigermaßen gut quantifizierbar sind, ist dies mit Blick auf die politischen Reaktionen des sanktionierten Landes weniger gut möglich. Ein Grund dafür ist, dass sich kein kontrafaktisches Szenario berechnen lässt (Christen und Felbermayr, 2022, 70). Bezüglich der ökonomischen Wirkungen einer Handelssanktion kann die beobachtete Wirtschaftsentwicklung mit einer hypothetischen Entwicklung verglichen werden, die sich in dem sanktionierten Land ergeben hätte, wenn keine Sanktionen verhängt worden wären. Dies lässt sich mithilfe von volkswirtschaftlichen Modellen berechnen. Für politische Entscheidungen gibt es derartige Modelle nicht, womit eine kausale Identifikation des politischen Erfolgs von Sanktionen kaum möglich ist. Ein zweiter Grund für die geringen Nachweismöglichkeiten der politischen Erfolge von Handelssanktionen besteht darin, dass diese Sanktionen in der Regel Teil eines umfassenden politischen Ansatzes zu Veränderung des Verhaltens eines anderen Staates sind. Falls der sanktionierte Staat also tatsächlich sein Verhalten ändert, kann das selten einer einzelnen politischen Maßnahme – also z. B. einem Exportverbot – zugeschrieben werden (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2020, 13). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Handelssanktionen zwar die erwünschten ökonomischen Schäden in dem sanktionierten Land hervorrufen können, die Unterstützung der politischen Führung durch die einheimische Bevölkerung möglicherweise aber dennoch steigt. In diesem Fall ruft die wirtschaftliche Sanktion gegebenenfalls sogar das Gegenteil der anvisierten politischen Reaktion hervor (Hafner, 2016, 411).

Angesichts der hohen Anforderungen an den wirtschaftlichen Erfolg von Sanktionen und der methodischen Probleme beim empirischen Nachweis ihres politischen Erfolgs ist die Literatur bezüglich des politischen Erfolgs von Wirtschaftssanktionen eher skeptisch. Die empirische Analyse der Wirkung von Sanktionen kommt zu dem Ergebnis, dass die Erfolgsrate der untersuchten Sanktionsfälle zwischen 5 % und 34 % liegt (Hafner, 2016, 412; Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2020, 12 und die dort angegebene Literatur). Hafner kommt daher zu einer ernüchternden Einschätzung: „Die Literatur hegt große Zweifel an der Wirksamkeit von derartigen Sanktionen. Als erfolgreich gelten lediglich die Sanktionen gegen den Irak und Libyen, als diese Staaten einerseits auf den Einsatz von Giftwaffen und andererseits auf die Produktion von Nuklearwaffen verzichteten“ (Hafner, 2016, 411).

Abbildung 4
Entwicklung des BIP von Russland und der EU sowie die Entwicklung des Rohölpreises (Brent)



Quelle: Daten BIP: World Bank, Daten Rohölpreis: FED St. Louis FRED.

Ausblick auf die Erfolgsaussichten der aktuellen Sanktionen gegen Russland

Die bisher gegen Russland verhängten Wirtschaftssanktionen sind mit Blick auf die betroffenen Wirtschaftsbereiche und die beteiligten sanktionsverhängenden Staaten durchaus geeignet, der russischen Volkswirtschaft hohe wirtschaftliche Schäden zuzufügen. Vor allem die Geschlossenheit der internationalen Staatengemeinschaft lässt dies erwarten. Hinzu kommt, dass Russland trotz seiner Größe von hochwertigen Produkten aus dem Ausland abhängig ist. Zu nennen sind vor allem Maschinen, Fahrzeuge und elektronische Waren (DIHK Düsseldorf, 2020, 6).

Hohe ökonomische Schäden sind auch deshalb zu erwarten, weil neben Import- und Exportbeschränkungen weitere Wirtschaftssanktionen verhängt wurden:

- Eine Maßnahme ist der Ausschluss einiger russischer Großbanken aus der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Dies erschwert die Abwicklung von Exporten und Importen maßgeblich.
- Um die Einnahmeausfälle aus dem eigenen Exportgeschäft auszugleichen, könnte Russland Teile seiner Gold- und Devisenreserven verkaufen. Deren Wert liegt gegenwärtig bei rund 630 Mrd. US-\$. Mit diesen Reserven könnte Russland prinzipiell seine Importe für zwei Jahre finanzieren. Allerdings ist nicht klar, in welchem Umfang Russland tatsächlich auf diese Reserven zugreifen kann. Große Teile der Devisenreserven und Wertpapiere sind in Ländern deponiert, die Sanktionen gegen die russische Zentralbank erhoben haben (Engerer, 2022, 1-3).
- Neben den staatlichen Wirtschaftssanktionen haben viele private Unternehmen ihre Geschäftsbeziehungen zu Russland vorerst eingestellt. Dazu gehört auch, dass die Produktion von Filialen dieser Unternehmen

in Russland ausgesetzt wird. Gleichzeitig unterbleiben weitere Investitionen bzw. kommt es sogar zu einem Kapitalabzug.

Einige Folgen dieser Sanktionen äußerten sich unmittelbar nach deren Verkündung. Das betrifft insbesondere den Wert der russischen Währung. In den Wochen und Monaten vor dem Angriff auf die Ukraine mussten für 1 Euro 85 bis 90 Rubel bezahlt werden. Mitte März 2022 lag der Preis für 1 Euro hingegen bei 145 Rubel. Das Spiegelbild dieser Euroaufwertung ist eine kräftige Abwertung des Rubels. Um die damit einhergehende drohende Kapitalflucht zu verhindern, hob die russische Zentralbank den Leitzins am 28. Februar von 9,5 % auf 20 % an.

Allerdings weisen die bisher verhängten Sanktionen auch Schwächen auf. Die für Russland wichtigen Exporte von fossiler Energie gehen weiter. Länder wie China, Indien oder Kasachstan können als unterstützende Drittstaaten einspringen – sowohl als Abnehmer russischer Produkte als auch als Lieferanten wichtiger Güter und Vorleistungen. Zudem sind nicht alle Banken und Überweisungen aus dem SWIFT-System ausgeschlossen (Grözing, 2022, 156).

Jenseits der wirtschaftlichen Schäden für Russland spielen zwei weitere Erwägungen eine wichtige Rolle für den angestrebten politischen Erfolg, also die Beendigung des Angriffs auf die Ukraine. So ist denkbar, dass die russische Bevölkerung durch die Maßnahmen der sanktionsverhängenden Staaten zusammengeschweißt wird. Wenn die Zustimmung zum Regime steigt, wird eine Beendigung der Kampfhandlungen unwahrscheinlicher. Darüber hinaus ist fraglich, ob Putin und die russische Führung ihre Entscheidung von den ökonomischen Kosten abhängig machen. Falls nicht, bleiben Sanktionen politisch gesehen wirkungslos.

Um die Erfolgsaussichten zu erhöhen, sind daher weitere Sanktionen sinnvoll, die sich direkt gegen die Unterstützer:innen des Systems Putin richten. Grözing schlägt in diesem Kontext z. B. Visa-Verweigerung für russische Staatsbürger:innen vor – mit Ausnahme von den Personengruppen, die den Kern einer kritischen russischen Zivilgesellschaft bilden könnten, also allen voran von Studierenden, Wissenschaftler:innen, Journalist:innen und Künstler:innen. Diese Maßnahme trafe vor allem die rei-

chen Haushalte, die dann z. B. auf Urlaubsreisen verzichten müssten, was für sie einen spürbaren Verlust an Lebensqualität bedeuten würde. Hilfreich könnten zudem Sanktionen gegen die russische Oligarchie sein, die Putin unterstützt, also beispielsweise ein Einfrieren ihrer Auslandsvermögen und die Beschlagnahmung von physischen Vermögen wie Immobilien und Yachten (Grözing, 2022, 156).

Doch selbst wenn der politische Erfolg der Sanktionen fraglich ist, senden sie dennoch ein starkes politisches Signal aus: Sie zeigen, dass die sanktionsverhängenden Staaten bereit sind, selbst Kosten zu tragen, um das sanktionierte Land zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Das ist ein wesentlich stärkeres Signal als bloße politische Erklärungen (Smeets, 2018, 9). Zudem haben Sanktionen damit auch einen abschreckenden Charakter für andere Staaten, die möglicherweise ähnliche unerwünschte Handlungen planen.

Literatur

- Christen, E. und G. Felbermayr (2022), Sanktionspolitik gegen Russland, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), 70-71, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/sanktionspolitik-gegen-russland.html> (13. April 2022).
- DIHK Düsseldorf (2020), Die volkswirtschaftlichen Kosten der Sanktionen in Bezug auf Russland.
- Engerer, H. (2022), Sanktionen gegen die russische Zentralbank sind ein starkes Instrument, *DIW aktuell*, 79.
- Fischer, S. (2017), Sanktionen als Dauerzustand?, *SWP-Aktuell*, 24.
- Grözing, G. (2022), Effektive Sanktionen, *Wirtschaftsdienst*, 102(3), 156, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/3/beitrag/krieg-in-der-ukraine-effektive-sanktionen.html> (13. April 2022).
- Gutmann, J., M. Neuenkirch und F. Neumeier (2021), The Economic Effects of International Sanctions: An Event Study, *CESifo Working Paper*, 9007.
- Hafner, G. (2016), Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (76), 391-413.
- Korhonen, I. (2019), Economic Sanctions on Russia and Their Effects, *CE-Sifo Forum*, 20(4), 19-22.
- Neuenkirch, M. und F. Neumeier (2015), The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth, *European Journal of Political Economy*, (40) Part A, 110-125.
- Smeets, M. (2018), Can Economic Sanctions be Effective?, *World Trade Organisation Staff Working Paper*, ERS-2018-03.
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2020), Sanktionen der Bundesrepublik Deutschland gegen Drittstaaten, Sachstand WD 2 – 3000 – 025/20.
- Zweynert, J. (2014), Was bringen Sanktionen? Polit-ökonomische Anmerkungen, *Wirtschaftsdienst*, 94(9), 606-607, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/9/beitrag/was-bringen-sanktionen-polit-oekonomische-anmerkungen.html> (13. April 2022).

Title: Trade Sanctions – Effects and Side Effects

Abstract: Trade sanctions have been repeatedly used as an instrument to force countries to change policies or actions that are considered condemnable. Trade sanctions put pressure on a country by purposefully harming its economy. The resulting economic costs are intended to translate into political costs for the government of the target country. In this article, we outline the economic mechanisms behind trade sanctions and resulting effects for both the implementer and the target country. We also discuss the implications of our findings in light of the current sanction regime against Russia.

Karl Heinz Hausner, Johanna Schehl

Äußere Sicherheit und Flüchtlingsschutz als gesamteuropäische öffentliche Güter

Der Ukrainekrieg verändert die Lage in Europa grundlegend. Die Militärausgaben steigen nun seit langem wieder an und die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern wird offensichtlich. Die erwartete Zahl der Geflüchteten wird die der Jugoslawien- und Syrienkriege vermutlich bei weitem übersteigen. Damit steht die EU vor großen Herausforderungen. Sie muss gleichzeitig die geopolitische Bedrohung durch Russland, die daraus folgende Migrationswelle sowie den Umbau hin zu einer klimaneutralen Industrie bewältigen.

Mit dem Überfall Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 endet eine lange Friedensperiode in Europa. Die Zeit seit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 war von einem drastischen Absinken der Militärausgaben geprägt. West-Deutschland hat in den 30 Jahren vor dem Mauerfall jährlich etwa 3,3 % seiner Wirtschaftsleistung für die Verteidigung ausgegeben, in den 30 Jahren nach der Wiedervereinigung hat sich dieser Wert auf etwa 1,4 % pro Jahr mehr als halbiert. Auch die USA haben ihre Verteidigungsausgaben von durchschnittlich 7,2 % während des Kalten Krieges auf aktuell 3,3 % deutlich reduziert. Die Entwicklung der deutschen und US-amerikanischen Militärausgaben von 1955 bis 2020 sind in Abbildung 1 dargestellt.

Durch das Ende des Kalten Krieges hat Deutschland seit 1990 durch diese „Friedensdividende“ kaufkraftbereinigt mehr als zwei Billionen Euro an Verteidigungsausgaben eingespart, was knapp 60 % der aktuellen Wirtschaftsleistung entspricht. Dadurch entstanden hohe Wohlstandsgewinne für die Gesellschaft, da diese Mittel für produktive Investitionen wie beispielsweise Bildung oder Infrastruktur eingesetzt werden konnten. Laut einer quantitativen Untersuchung von Alamir et al. (2022) wäre das weltweite BIP 2014 um 12 % höher gewesen, wenn es seit 1970 keine Kriege zwischen Staaten oder gewalttätige innerstaatliche Konflikte gegeben hätte. Der Sieg von offenen Gesellschaften und liberalen Demokratien schien seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zumindest im Westen gesichert. Aber schon 1945 hat Karl Popper in seinem Hauptwerk „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“, angestoßen durch den im März 1938 erzwungenen Anschluss Österreichs an das nationalsozialistische

Deutsche Reich, die Notwendigkeit der Verteidigung von liberalen Ideen betont.

Fiskalische Zeitenwende

Durch die aktuelle Bedrohungslage in der Ukraine wurde nun auch fiskalisch eine Zeitenwende eingeleitet. Im Jahr 2021 hat Deutschland rund 47 Mrd. Euro (knapp 1,5 % des BIP) für Verteidigung ausgegeben. Dabei entfällt der größte Teil auf Personalausgaben und Versorgungsansprüche (ca. 41 %). Nur 18,5 % werden für die Beschaffungen von neuen Waffen und Fahrzeugen ausgegeben und 3,5 % für Forschung und Entwicklung (IW, 2022). Das geplante Sondervermögen von 100 Mrd. Euro wird die deutschen Verteidigungsausgaben in den nächsten Jahren von aktuell 1,5 % auf mindestens 2 % des BIP anheben, ein Wert, den Deutschland zuletzt 1991 erreicht hat. Die Finanzierung über ein Sondervermögen ist jedoch intransparent und verstößt gegen die Prinzipien der Haushaltswahrheit und -klarheit. Zudem stellt sich jetzt die Frage, welche Ausgaben aus dem ursprünglichen Haushaltsplan und welche aus dem Sondervermögen bestritten werden sollen. Mit dem Sondervermögen wird die Schuldenregel unterlaufen, denn die geplanten 100 Mrd. Euro werden 2022 finanzwirksam und nicht in den Folgejahren, in denen die Schulden-

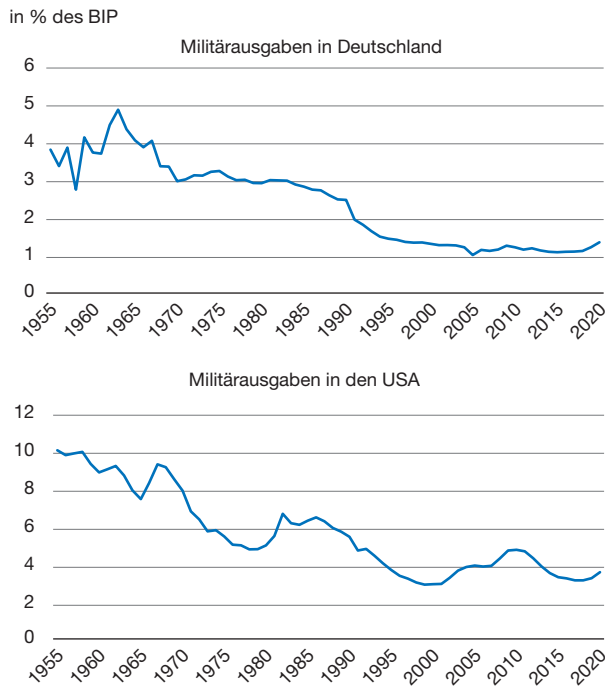
Prof. Dr. Karl Heinz Hausner lehrt Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Bundeswehrverwaltung der Hochschule des Bundes in Mannheim.

Johanna Schehl ist dort wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

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

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

Abbildung 1
Militärausgaben in Deutschland und USA



Quelle: eigene Darstellung. Datenquelle: SIPRI.

regel wieder gelten soll. Transparenter wäre es gewesen, wenn der Bund die Verteidigungsausgaben im Kernhaushalt gegenüber dem Haushaltsansatz um die bestehende Differenz zum NATO-Ziel in Höhe von 2 % des BIP erhöht hätte. Dies wäre langfristig kalkulierbarer, denn spätestens 2026 wird – konstante Verteidigungsausgaben von 2 % des BIP vorausgesetzt – das Sondervermögen aufgebraucht sein. Nach Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf das NATO-Ziel wird Deutschland nach den USA und China das Land mit den dritthöchsten absoluten Verteidigungsausgaben weltweit sein, wenn die Ausgaben der anderen Länder konstant bleiben. Im Jahr 2020 lagen Indien, Russland und Großbritannien noch vor Deutschland (vgl. Tabelle 1).

Auch die EU vollzieht einen fiskalischen Paradigmenwechsel, denn mit dem EU-Haushalt werden nun erstmals Ausgaben für Waffen finanziert. Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob eine stärkere Verlagerung der Verteidigungsaufgaben auf die EU-Ebene ökonomisch sinnvoll ist. Die im Vergleich zu China ähnlich hohen absoluten Ausgaben der EU (vgl. Tabelle 1) suggerieren, dass dies durchaus effizient sein könnte. Berücksichtigt man die Bevölkerungszahlen in China im Vergleich zur EU, wird deutlich, dass sich die Ausgaben pro Kopf wesentlich unterscheiden: China wendet etwa 175 US-\$ pro Einwohner:in auf, während in der EU knapp 521 US-\$ pro Kopf ausgegeben werden. Obwohl Russland 4,3 % des BIP für sein Militär ausgibt, sind dies aufgrund

Tabelle 1
Militärausgaben einzelner Länder im Jahr 2020

Land	Militärausgaben (2020)		
	in Mrd. US-\$	in % des BIP	in US-\$/Einwohner
1. USA	778,2	3,7	2.351,10
2. China	252,3	1,7	175,3
EU-27	232,8	1,6	520,8
(3.) Deutschland	73,4*	2,0*	876,2*
3. Indien	72,9	2,9	52,8
4. Russland	61,7	4,3	422,9
5. Großbritannien	59,2	2,2	872,6
6. Deutschland	52,8	1,4	629,8
7. Frankreich	52,7	2,1	808,1
8. Japan	49,1	1,0	388,6

* geplante Ausgaben für das Jahr 2022 (2 % des BIP von 2020, umgerechnet zu einem Wechselkurs von 1 Euro: 1,09 US-\$).

Quelle: eigene Darstellung. Datenquelle: SIPRI.

der relativ geringen Wirtschaftsleistung nur 422 US-\$ pro Einwohner:in. Spitzenreiter bei den Pro-Kopf-Ausgaben sind die USA mit einem Betrag von 2.351 US-\$ pro Einwohner:in. Deutschlands Pro-Kopf-Ausgaben würden bei einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2 % des BIP von 630 US-\$ (2020) auf 876 U-\$ (2022) steigen.

Anstelle von 27 einzelnen Armeen mit jeweiligen Abwehr- und Waffensystemen könnte man in der EU Größenvorteile nutzen (z. B. reduzierte administrative Kosten, optimierte Beschaffung, etc.). Des Weiteren wäre dies ein nächster Schritt in Richtung Integration. Seit dem Scheitern der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im August 1954 durch den Einspruch der französischen Nationalversammlung hat sich auf diesem Gebiet nichts Wesentliches mehr getan. Man hat sich in Europa auf die NATO und den US-amerikanischen Schuttschirm verlassen.

Gesamteuropäische öffentliche Güter

Die äußere Sicherheit ist ein gesamteuropäisches öffentliches Gut, das am effizientesten gemeinsam zu bewirtschaften ist. Als Standardbeispiele für öffentliche Güter gelten die innere und äußere Sicherheit. Dabei umfasst die innere Sicherheit die Rechtsordnung und die Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten, was als Grundlage für das Funktionieren von Märkten gilt. Unter der äußeren Sicherheit versteht man den Schutz eines Staates oder einer Staatengruppe vor militärischen Bedrohungen. Eine gravierende Störung der äußeren Sicherheit, wie aktuell durch den russischen Angriff auf die Ukraine, kann zu einem Zusammenbruch von Märkten und damit der Versorgung der Bevölkerung mit beispielsweise Nahrungsmitteln und Medikamenten führen.

Im Extremfall führt der Verlust der äußeren Sicherheit zu einem Verlust der eigenen Staatlichkeit.

Öffentliche Güter sind durch zwei Merkmale charakterisiert. Erstens kann niemand von deren Konsum ausgeschlossen werden (sogenannte Nicht-Ausschließbarkeit). Somit sind keine potenziellen Nutzenden bereit, einen Marktpreis zu bezahlen, da sie das Gut auch kostenlos konsumieren können. Das Vorliegen von Nicht-Ausschließbarkeit verhindert somit, dass auf dem Markt für dieses Gut ein Preis erzielbar ist, was wegen mangelnder Anreizwirkung keine private Produktion dieses Gutes zur Folge hat. Bei rein öffentlichen Gütern sind die Kosten für die Bereitstellung durch den Markt prohibitiv hoch; dieses „Marktversagen“ führt zum Angebot öffentlicher Güter des Staats.

Dabei hat Nicht-Ausschließbarkeit zwei Aspekte: Zum einen sind dies eigentumsrechtliche Regelungen, zum anderen ist es die vorhandene Ausschlusstechnologie. Letztendlich ist jedoch nicht die theoretische Möglichkeit des Ausschlusses entscheidend, sondern dessen Kosten bei der Umsetzung. Die Wirksamkeit der äußeren Sicherheit kann nicht auf bestimmte Personengruppen beschränkt werden: Der Staat hat keine Möglichkeit, Bürger:innen, die nicht bereit oder fähig sind, für die äußere Sicherheit zu bezahlen, aus dem Land und damit dem Schutzbereich des Gutes auszuweisen.

Die zweite Eigenschaft, die eine effiziente Allokation durch den Markt verhindert, ist die sogenannte Nicht-Rivalität im Konsum. D.h., durch die Nutzung einer Person wird der Konsum anderer Nachfragender nicht eingeschränkt, solange freie Kapazitäten zur Verfügung stehen. Ein rein privates Gut hingegen ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Mehrkonsum dieses Guts von Individuum A mit einer Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit des Individuums B verbunden ist. So schließt beispielsweise der Verzehr eines Apfels von Person A den Verzehr des gleichen Apfels von Person B aus. Hier liegt Rivalität im Konsum vor. Für reine öffentliche Güter besteht hingegen keine Rivalität im Konsum. Damit fallen auch keine Grenzkosten bei zusätzlichem Konsum an. Nicht-Rivalität ist ein technisches Kriterium, das die Möglichkeit beschreibt, inwiefern ein ökonomisches Gut von beliebig vielen Wirtschaftssubjekten genutzt werden kann. Bei den Kosten der äußeren Sicherheit spielt es keine entscheidende Rolle, ob innerhalb eines Staatsgebiets 10 Mio. oder 20 Mio. Menschen leben. Die Grenzkosten eines zusätzlichen Einwohners und damit Nutzers der Verteidigungsfähigkeit eines Landes gehen gegen null, sie rivalisieren nicht im Konsum. Die Grenzkosten sind hingegen positiv, wenn, wie aktuell beschlossen, steigende Verteidigungsausgaben zu einem höheren Bereitstellungsniveau des Gutes führen, das allen Einwohner:innen zugutekommt.

Die Ineffizienz der EU-Armeen aufgrund unterschiedlicher Waffensysteme sowie das schwerfällige Beschaffungswesen der Bundeswehr stellen gewichtige Argumente für eine Verlagerung auf die EU-Ebene dar. Schon Ex-Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen hat beklagt, dass in der EU insgesamt 178 verschiedene Waffensysteme und 17 unterschiedliche Kampfpanzer unterhalten werden. In den USA hingegen gibt es bei einem mehr als dreifach höheren Militärbudget nur 30 Waffensysteme und einen Kampfpanzer (Hausner und Schehl, 2022). Geringere administrative Kosten und eine kostengünstigere Beschaffung sprechen ökonomisch ebenfalls für eine zumindest partielle Verlagerung auf die europäische Ebene.

Abhängigkeit von fossilen Energieträgern

Neben der geplanten Steigerung der Verteidigungsausgaben kommen auf die öffentlichen Finanzen zwei weitere Herausforderungen zu. Deutschland bezog im vergangenen Jahr etwa 55 % des importierten Gases, fast die Hälfte der Steinkohle und 35 % des Rohöls aus Russland (Grimm et al., 2022). Hier wäre es dringend geboten, zu einer stärkeren Diversifikation der Bezugsländer zu kommen, um einseitige Abhängigkeiten zu vermeiden und das Risiko von Lieferunterbrechungen besser zu streuen. Durch den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien lassen sich zwei Ziele gleichzeitig erreichen: politische Unabhängigkeit und Klimaneutralität. Im Rahmen einer europäischen Energiepolitik sollte ein europaweites Verteilnetz für Strom und Wasserstoff errichtet werden, um die unvermeidlichen Lastschwankungen der erneuerbaren Energien ausgleichen zu können.

Zur Verringerung der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus Russland ist es zwingend erforderlich, die Energiewende zugunsten erneuerbarer Energien erheblich zu beschleunigen. Dieser Weg wird mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zwar schon beschritten, aber noch nicht schnell genug, wie der aktuell erschiene IPCC-Bericht (2022) anmerkt. Die kurzfristige Bereitstellung von 100 Mrd. Euro für die Bundeswehr hat gezeigt, dass es vom politischen Willen und der Prioritätensetzung abhängt, in welche Projekte öffentliche Mittel fließen. Dabei hat auch die Energieversorgung einen sicherheitspolitischen Aspekt, denn nicht nur Waffen können Sicherheit garantieren, sondern auch die europaweite Infrastruktur für eine zuverlässige Energieversorgung.

Die im Koalitionsvertrag anvisierte Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll von derzeit 42 % auf 80 % bis 2030 auf 100 % bis 2035 massiv erhöht werden. Hierfür müssen die langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren deutlich beschleunigt werden. Erneuerbare Energien verursachen hohe Investitionskosten bei variablen Kosten gegen null.

Bei stark fallenden Technologiekosten besteht das Risiko des Aufschiebens von Investitionen und dadurch eine deutlich verlangsamte Verdrängung der fossilen Energieträger. Diesem Marktversagen wurde in Deutschland durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) begegnet.

Deutlich effizienter wäre es, einen hinreichend hohen CO₂-Preis einzuführen, der die fossilen Energieträger gemäß ihrer CO₂-Intensität und damit ihrer wahren Kosten für das Klima belastet. In Großbritannien, dem Mutterland der Industrialisierung, ist durch die Einführung eines CO₂-Mindestpreises der Anteil der Kohleverstromung von knapp 40% im Jahr 2012 auf weniger als 7% im Jahr 2018 gesunken. 2013 wurde ein *carbon price floor* im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems (ETS) in Höhe von 16 GBP (ca. 18,50 Euro) eingeführt. Diese Preisuntergrenze wurde 2015 auf 18 GBP (ca. 21 Euro) erhöht und war damit bis Mitte 2018 deutlich höher als der CO₂-Preis im europäischen Emissionshandelssystem. Der Emissionshandel ist sowohl ein ökonomisch effizientes als auch ein ökologisch wirksames Instrument, wenn er wie in Großbritannien mit einem Mindestpreis kombiniert wird. Denn die Emissionen werden dort reduziert, wo dies am günstigsten ist. Dabei sollten allerdings wichtige Sektoren wie Gebäude, Landwirtschaft und Verkehr einbezogen werden. Der Vorteil einer Bepreisung von CO₂ ist, dass nicht der Staat entscheiden muss, wann welche Kraftwerke vom Netz gehen, sondern die Marktkräfte für einen kosteneffizienten Ausstieg aus fossiler Energie sorgen. Ein administrativ verordneter Kohleausstieg wie in Deutschland wird deutlich teurer und langwieriger, als dies mit klaren Preissignalen für CO₂ möglich wäre. Zudem sollte man den potenziellen Widerstand von Unternehmen und Verbänden nicht unterschätzen, die auf fossilen Energieträgern beruhen. Denn mit dem Übergang zu einer nicht-fossilen Wirtschaft werden Billionen an Investitionen in Pipelines, Förderanlagen, Raffinerien etc. wertlos. Dieser Verlust wird vermutlich nicht kampflos hingenommen werden.

Ein verlässlicher EU-weiter Mindestpreis für CO₂ ist für institutionelle Investierende wie Versicherer und Pensionsfonds ein wichtiges Signal, um das erforderliche Anlagekapital für den Umbau des Energiesystems zur Verfügung zu stellen. Ein europaweit einheitlicher CO₂-Mindestpreis über alle Sektoren hinweg würde dabei die höchste Lenkungswirkung entfalten. Dabei lassen sich Kosteneffektivität und Versorgungssicherheit am besten im europäischen Verbund erreichen (Grimm et al., 2022). Der Vorwurf, die Energiewende belaste überproportional sozial schwache Haushalte, lässt sich entkräften, wenn man die Einnahmen in Form einer Kopfpauschale¹ an die Konsumierenden zurückzahlt.

1 Die Bezeichnungen für eine solche Kopfpauschale sind unterschiedlich. Die Grünen nennen es Energiegeld, die FDP Klimadividende, im Koalitionsvertrag wird die Einführung eines Klimageldes angekündigt.

Tabelle 2
Kapitalschlüssel der EU-Staaten am EZB-Kapital

Nationale Zentralbank	Kapitalschlüssel, in %
Euroraum	
Banque Nationale de Belgique (Belgien)	2,96
Deutsche Bundesbank (Deutschland)	21,44
Eesti Pank (Estland)	0,23
Central Bank of Ireland (Irland)	1,38
Bank of Greece (Griechenland)	2,01
Banco de España (Spanien)	9,70
Banque de France (Frankreich)	16,61
Banca d'Italia (Italien)	13,82
Central Bank of Cyprus (Zypern)	0,18
Latvijas Banka (Lettland)	0,32
Lietuvos bankas (Litauen)	0,47
Banque centrale du Luxembourg (Luxemburg)	0,27
Central Bank of Malta (Malta)	0,09
De Nederlandsche Bank (Niederlande)	4,77
Österreichische Nationalbank (Österreich)	2,38
Banco de Portugal (Portugal)	1,90
Banka Slovenije (Slowenien)	0,39
Národná banka Slovenska (Slowakei)	0,93
Suomen Pankki – Finlands Bank (Finnland)	1,49
Summe Euroraum	81,33
Außerhalb des Euroraums	
Bulgarische Nationalbank (Bulgarien)	0,98
Česká národní banka (Tschechische Republik)	1,88
Danmarks Nationalbank (Dänemark)	1,76
Hrvatska narodna banka (Kroatien)	0,66
Magyar Nemzeti Bank (Ungarn)	1,55
Narodowy Bank Polski (Polen)	6,03
Banca Națională a României (Rumänien)	2,83
Sveriges riksbank (Schweden)	2,98
Summe außerhalb des Euroraums	18,67

Differenzen durch Rundungen möglich.

Quelle: EZB, 2022.

Eine solche pauschale Rückgabe pro Einwohner:in würde relativ gesehen ärmere Haushalte stärker entlasten, da die CO₂-Emissionen mit dem Haushaltseinkommen korrelieren.

Europäisches Management der Migration

Durch den russischen Überfall ist mit einer weit größeren Flüchtlingsbewegung als 2015 zu rechnen. Die Europäische Kommission erwartet etwa fünfmal so viele Geflüchtete wie zu Zeiten der Jugoslawienkriege und dreimal so viele wie beim Syrienkrieg (Fischer, 2022). Der Flüchtlingschutz ist aus ökonomischer Perspektive ebenfalls ein europäisches öffentliches Gut. Nur durch die EU ist ein wirksamer Schutz der Außengrenzen und eine faire

Lastenverteilung der Migrationsbewegung möglich. Auch hier hat sich seit der russischen Invasion ein fundamentales Umdenken im Vergleich zur letzten Flüchtlingskrise vollzogen. Wichtig wird nun sein, dass nicht nur die an die Ukraine angrenzenden osteuropäischen Mitgliedstaaten und Deutschland die Geflüchteten aufnehmen, sondern alle EU-Staaten. Dabei müssen die wirtschaftliche Kraft und die Größe eines Landes berücksichtigt werden. In Deutschland erfolgt die Verteilung von Flüchtlingen auf die einzelnen Bundesländer anhand des sogenannten Königsteiner Schlüssels, der sich am Steueraufkommen und der Einwohnerzahl orientiert. In der EU könnte dies beispielsweise anhand des Kapitalschlüssels der Europäischen Zentralbank (EZB) erfolgen, der den Anteil des jeweiligen Landes an der Gesamtbevölkerung sowie am BIP der EU widerspiegelt (vgl. Tabelle 2). Legt man bei der Verteilung von Geflüchteten den Kapitalschlüssel der EZB für alle EU-Staaten zugrunde, würde Deutschland als größtes Land etwa 21 % aller Geflüchteten aufnehmen, Frankreich knapp 17 % und Polen 6 %. Damit würde dem Postulat einer gerechten Lastenverteilung Rechnung getragen.

Turnusgemäß werden die Anteile alle fünf Jahre angepasst, um Veränderungen der Bevölkerungszahl und der Wirtschaftskraft zu berücksichtigen. Darüber hinaus erfolgt eine Anpassung immer dann, wenn ein neues Land der Eurozone bzw. der EU beitrifft oder diese verlässt. Die letzte Anpassung wurde am 1. Februar 2020 vorgenommen, als Großbritannien aus der EU austrat.²

Europäische Integration als Wechselspiel zwischen Prozess und Institutionalisierung

Die Europäische Integration nahm 1951, d.h. bereits sechs Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) als erste supranationale Einrichtung ihren Anfang. Damit wurden die beiden für das Führen von Kriegen und den Wiederaufbau essenziellen Güter Kohle und Stahl unter eine gemeinsame Verwaltung gestellt. Heute besteht die EU aus 27 Mitgliedstaaten und verfügt über ein hoch entwickeltes institutionelles System. Sie steht aber auch vor großen

2 Der Anteil Großbritanniens am gezeichneten Kapital der EZB betrug 14,3 %. Davon waren 3,75 % und damit 58 Mio. Euro eingezahlt. Gemäß den Bedingungen des Austrittsabkommens wurde dieser Betrag von der EZB zurückgezahlt. Der Austritt erforderte eine Anpassung der Anteile der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital der EZB (2020).

Herausforderungen, angefangen von der geopolitischen Bedrohung durch Russland, der dadurch ausgelösten Migrationsbewegung bis hin zum notwendigen Umbau der Industriegesellschaft in Richtung Klimaneutralität. Biehl (1995) hat die Europäische Integration sehr treffend als das Wechselspiel zwischen dem Prozess der Integration und der dadurch sich herausbildenden Institutionen beschrieben.

So ist die EU immer dann einen qualitativen Integrationschritt vorangekommen, wenn besondere Herausforderungen auftraten. Auf die Coronapandemie folgte beispielsweise das Aufbauinstrument Next Generation EU mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro und einer gemeinschaftlichen Verschuldung am Kapitalmarkt. Jetzt ist eine Neubegründung Europas auf Basis von Sonne und Wind erforderlich. Das Ende des fossilen Zeitalters ist nicht mehr nur ein Klima-, sondern auch ein geopolitisches Erfordernis. Die aktuelle Ukraine Krise macht durch die notwendige Zusammenlegung von wirtschaftlichen, technischen und militärischen Ressourcen noch weitreichendere Integrationsschritte erforderlich (Hausner und Schehl, 2022). Dazu könnte zunächst das faktische Vetorecht jedes Mitgliedstaats abgeschafft und die Einstimmigkeitsregel auf wenige Grundsatzfragen wie etwa die Aufnahme von neuen Mitgliedern beschränkt werden, denn sonst bestimmt die langsamste der 27 Lokomotiven die Geschwindigkeit des europäischen Zuges.

Literatur

- Alamir, A. et al. (2022), The global economic burden of violent conflict, *Journal of Peace Research*, 1-18.
- Biehl, D. (1995), Wechselspiel zwischen Prozeß und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration, in B. Scheffold (Hrsg.), *Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas*, 109-152.
- EZB (2020), Pressemitteilung der EZB, 30. Januar.
- EZB (2022), Kapitalzeichnung, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.de.html> (22. April 2022).
- Fischer, E. (2022), Verteilung von Geflüchteten: EU-Staaten uneins über verbindliche Quoten, *Handelsblatt*, 28.3.
- Grimm, V., J. Haucap und J. Kühling (2022), Damit der Strom sicher fließt, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 77, 1. April, 16.
- Hausner, K. und J. Schehl (2022), Das Ende der deutschen Friedensdividende, *WirtschaftsWoche*, 14, 43.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2022), *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability, 6th Assessment Report*.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2022), *Deutsche Rüstungsindustrie: Eine Branche im Umbruch*, *iwd*, 7, 6-7.
- Popper, Karl R. (1945), *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde [The Open Society and Its Enemies]. Teil 1: The Spell of Plato*, Routledge.
- SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute (2022), *SIPRI Military Expenditure Database*, abgerufen am 15. April 2022, <https://sipri.org/databases/milex>.

Title: *External Security and Refugee Protection as Pan-European Public Goods*

Abstract: *The Ukraine war is fundamentally changing the situation in Europe. Military spending has been rising again for a long time now and dependence on fossil fuels is becoming obvious. The expected number of refugees will probably far exceed that of the Yugoslavian and Syrian wars. This means that the EU is facing major challenges. At the same time, it has to cope with the geopolitical threat from Russia, the resulting wave of migration and the transformation towards climate-neutral industry.*

Cordelius Ilgmann*

Glasfaserausbau in Deutschland: Die Ampel auf Grün stellen

Der Koalitionsvertrag beinhaltet hinsichtlich der digitalen Infrastrukturen viele Forderungen, die seit längerem von Praktiker:innen in den Ländern und Kommunen erhoben werden. So bekennen sich die Regierungsparteien erstmals zu einem Glasfaserinfrastrukturziel. Damit setzt der Bund um, was Länder wie Schleswig-Holstein und Thüringen schon länger erkannt haben: Die Grundlage einer zukunftsfähigen digitalen Infrastruktur ist ein flächendeckendes Glasfasernetz bis in die Gebäude bzw. Wohnungen (FTTB/FTTH). Bei der Breitbandförderung möchte die Regierung dabei verstärkt auf das Betreibermodell als ordnungspolitisch sinnvolle Alternative zur bisher vorherrschenden Subventionspraxis setzen. Doch Verbände und Unternehmen versuchen dies durch geschickten Lobbyismus zu verhindern.

Mit der Regierungsübernahme durch die Ampelkoalition verbindet sich – zumindest für einen Teil der Wählerschaft – die Hoffnung auf eine umfassende Modernisierung Deutschlands. „Mehr Fortschritt wagen“ – so ist der Koalitionsvertrag überschrieben. Dass gerade in Fragen der Digitalisierung Deutschland eines Modernisierungsimpulses bedarf, hat die Coronapandemie eindrucksvoll gezeigt. Eine „Einarbeitungsphase“ wird es für die neue Regierung kaum geben: Angesichts der langen Vorlaufzeiten vieler Prozesse und Entscheidungen muss die Koalition bereits im ersten Amtsjahr wesentliche strategische Entscheidungen treffen.

Die Regierung scheint erkannt zu haben, dass es um die langfristige, vollständige Erneuerung des vorhandenen Telekommunikationsnetzes aus Kupfer durch Glasfaserkabel bis in Gebäude und Wohnungen geht. Will man die für den Moment noch leistungsfähigen Bestandsinfrastrukturen vollständig durch Glasfaser ersetzen, wäre

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

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

* Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

ein Abschluss des flächendeckenden Überbaus bis 2030 bereits ein hinreichend herausforderndes Ziel (Ilgmann, 2019, 120). So ist es ein Stück politischer Ehrlichkeit und nicht Ausdruck eines fehlenden Ehrgeizes, wenn im Koalitionsvertrag – entgegen schlechter Angewohnheiten vergangener Regierungen – keine Jahreszahl mit einer mehr oder weniger willkürlich gesetzten Downloadrate als Zielmarke vorgegeben ist.

Doch hinsichtlich der konkreten Umsetzung, wie dieses Ziel erreicht werden soll, bleibt der Koalitionsvertrag im Ungefähren. Auf der einen Seite wird auf den Vorrang des eigenwirtschaftlichen Ausbaus privater Telekommunikationsunternehmen verwiesen. Was wie eine politische Festlegung klingt, ist dabei nichts anderes als ein Verweis auf den europäischen Rechtsrahmen. Auf der anderen Seite soll dort, wo der Nachholbedarf am größten ist, allen voran in weißen Flecken, durch den Staat investiert werden. Dabei soll das Betreibermodell Vorrang haben, unterstützt durch eine verstärkte Förderung von gemeindeübergreifenden Ausbaugebieten („Clustern“) sowie schnellere und verbindlichere Markterkundungsverfahren.

Wie der damit einhergehende Widerspruch zwischen privaten und öffentlichen Interessen aufgelöst werden soll, dazu äußert sich der Koalitionsvertrag jedoch nicht. Er verweist lediglich abstrakt auf Potenzialanalysen, auf deren Basis die Glasfaserausbauförderung ohne Aufgreifschwelle vorangetrieben werden soll. Insofern muss es nicht verwundern, dass mittlerweile eine erbitterte politische Diskussion darum entbrannt ist, wie die Potenzialanalyse auszugestalten ist und welche Rolle sie hinsichtlich der Priorisierung des geförderten Glasfaserausbau einnehmen soll (Breitband- und Mobilfunknetz, 2022).

Dr. Cordelius Ilgmann ist Abteilungsleiter im Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft.

Diese Debatte ist indes für die Allgemeinheit nicht ohne Weiteres verständlich. Auf den ersten Blick handelt es sich um den vermeintlich bekannten Konflikt zwischen Befürwortenden des Glasfaserausbau durch marktwirtschaftliche Effizienz auf der einen und den Anhänger:innen eines eher auf Daseinsvorsorge gerichteten staatlichen Modells auf der anderen Seite. Beim näheren Hinsehen wird allerdings deutlich, dass es gerade der organisierten Interessenvertretung der Telekommunikationsbranche weniger um Marktwirtschaft, sondern um knallharte Interessenvertretung geht. Würden die Verbände ihre Forderungen durchsetzen, bestünde die konkrete Gefahr, dass die eigentlich begrüßenswerten Festlegungen im Koalitionsvertrag auf Ebene des Fördervollzugs durch geschickten Lobbyismus weitestgehend unbemerkt von einer größeren Öffentlichkeit ad absurdum geführt würden.

Infrastrukturwettbewerb zulasten des ländlichen Raums

Die Branchenvertretung der Telekommunikationsunternehmen betont gerne und häufig, dass der eigenwirtschaftliche Ausbau durch den Markt schneller und effizienter sei als das Handeln des Staates. Aufgrund des weltweiten Anlagenotstands sei ausreichend privates Kapital vorhanden und dank kostengünstiger, innovativer Verlegeverfahren verlaufe der Glasfaserausbau auch im ländlichen Raum sehr erfolgreich. Wenn man daher die Förderung auf diejenigen Gebiete beschränke, die nicht wirtschaftlich seien, bedürfe es in allen anderen Regionen keiner aufwändigen Förderverfahren und keiner Steuergelder.

Die Befürwortenden des unbedingten Vorrangs des eigenwirtschaftlichen Ausbaus verweisen auf die vermeintlich segensreichen Wirkungen des Infrastrukturwettbewerbs, der nachhaltiger sei als ein dienstebasierter Wettbewerb, weil die Marktteilnehmenden „unabhängiger voneinander agieren können und mehr Möglichkeiten zur Produktdifferenzierung haben als bei einer gemeinsamen Infrastruktur“ (Monopolkommission, 2017, 62). Nach dieser Lesart sind eigene Infrastrukturen die Vorbedingung für dynamische Effizienz im Sinne von günstigen Verbraucherpreisen und Produktinnovation auf Ebene der Dienste.

Dieser Mythos vom effizienten Infrastrukturwettbewerb entpuppt sich indes bei einer ordnungspolitischen Analyse als Illusion. Denn Glasfasernetze bis in die Gebäude sind aufgrund des hohen Anteils der Tiefbaukosten (je nach Schätzung 80 % bis 90 % der Gesamtausbaukosten) natürliche Monopole.¹ Lässt man nun die Infrastruktur im Wettbewerb

erstellen, drohen Ineffizienzen. Konkret bedeutet dies, dass in urbanen, dicht besiedelten Gebieten zum Teil mehrere Netze neben- und übereinander entstehen, während Unterversorgung dort herrscht, wo die Bevölkerungsdichte gering und die Anschlusskosten pro Haushalt damit erheblich höher sind. Die flächendeckende Bereitstellung einer solchen Infrastruktur im Wettbewerb ist daher weder volkswirtschaftlich effizient, noch betrifft das Marktversagen nur wenige unwirtschaftliche Adressen (Ilgmann und Störr, 2020, 614).

Tatsächlich ist der Infrastrukturwettbewerb ein aus der Zeit gefallener Begriff. Denn er wurde zu einer Zeit geprägt, in dem die technologische Entwicklung der Netzinfrastruktur angesichts verschiedener, potenziell bedarfsdeckender Technologien (Vectoring, Ertüchtigung HFC-Netze, Glasfaser, Satellit, Mobilfunk) nicht hinreichend klar war. Mit hin ging es um einen Wettbewerb zwischen Technologien, nicht um einen zwischen mehr oder weniger baugleichen Glasfasernetzen. Mit dem nun anstehenden Ausbau eines flächendeckenden Glasfasernetzes verliert der Infrastrukturwettbewerb daher seine Bedeutung – und bei entsprechender „Open-Access-Regulierung“ ohne negative Auswirkungen für die Konsumierenden in Bezug auf Endkundenpreise und Innovationen (Braun et al., 2019).

Aber selbst wenn man gegenüber einer erfolgreichen staatlichen Open-Access-Regulierung sogenannter Bottle-Neck-Infrastrukturen skeptisch ist, bleibt zu konstatieren, dass ein Wettbewerb zwischen Glasfasernetzen nur in dicht besiedelten, urbanen Räumen entstehen wird. Denn das Potenzial für einen eigenwirtschaftlichen Infrastrukturwettbewerb zwischen Glasfasernetzen ist in Deutschland gering (Braun et al., 2019). Von den vermeintlichen Segnungen des Infrastrukturwettbewerbs würde langfristig also nur ein kleinerer Teil der Bevölkerung profitieren, der dann nicht nur die beste Versorgung, sondern diese auch zum kleinsten Preis erhalten würde.

Dagegen entstehen im ländlichen Raum, wo die Bevölkerungsdichte gering und die tiefbaubedingten Anschlusskosten pro Haushalt damit erheblich höher sind,² de facto Infrastrukturmonopole einzelner privater Telekommunikationsunternehmen. Es findet also kein Infrastrukturwettbewerb statt, sondern ein Wettlauf um die Errichtung einer dauerhaften, gebietsbezogenen marktbeherrschenden Stellung.³ Im Ergebnis werden Verbraucher:innen im

1 Die Charakterisierung des Glasfasernetzes als natürliches Monopol bedeutet, dass Gesamtkosten zur flächendeckenden Erschließung dann besonders gering sind, wenn nur ein Unternehmen den Markt versorgt.

2 Aus der Praxis der „weißen Fleckenförderung“ ist bekannt, dass die hohen Anschlusskosten pro Haushalt im ländlichen Raum oftmals durch die Zuführung von Glasfaser über weite Strecken in entlegene Ortsteile und den damit verbundenen Tiefbaukosten verursacht werden.

3 Diese Monopolisierung ist übrigens der Grund, warum bei der Breitbandförderung des Bundes und der Länder für geförderte Infrastrukturen eine Open-Access-Verpflichtung vorgeschrieben ist, deren Nichtbeachtung zu einer Rückforderung der Subventionen führen würde.

ländlichen Raum absehbar höhere Preise für die gleiche Infrastruktur zahlen, soweit es nicht einen entsprechenden regulatorischen Rahmen gibt.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Politik in den vergangenen Jahren die Verfügbarkeit von Breitband- bzw. Glasfaseranschlüssen dem Bereich der Daseinsvorsorge zuordnet. Denn der Zugang zum Glasfasernetz ist zunehmend angesichts der fortschreitenden Digitalisierung kein normales, privates Gut, auf das potenzielle Nutzende aufgrund fehlender Verfügbarkeit oder hoher Preise einfach so verzichten können. Neben grundsätzlichen Fragen der gesellschaftlichen Teilhabe und Zugang zu öffentlichen, digitalen Gütern spielen aus strukturpolitischer Sicht auch positive Externalitäten zwischen Nutzenden und Anbietenden von glasfaserbasierten Diensten eine Rolle, insbesondere in Form komplementärer Innovationen und neuer Geschäftsmodelle (SVR, 2020, 327). Insofern erreicht ein Festhalten am unbedingten Primat des eigenwirtschaftlichen Ausbaus im Rahmen des Infrastrukturwettbewerbs das genaue Gegenteil von dem, was sich die Politik unter der Überschrift „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zum Ziel gesetzt hat.

Das Betreibermodell als Alternative

Angesichts der obenstehenden Nachteile der nur vermeintlich effizienten privaten Bereitstellung von flächendeckenden Glasfaseranschlüssen versuchen der Bund und die Länder seit Jahren, das aus dem falsch gewählten Marktdesign herrührende Ungleichgewicht zwischen Stadt und Land mit milliardenschweren Fördermitteln auszugleichen. Doch der langsame Fortschritt der Förderprogramme hat die Erwartungen und die selbstgesteckten Ziele bislang nicht erfüllt. Dies liegt indes nicht daran, dass Förderung per se teurer und langsamer ist, sondern hat konkrete verfahrenstechnische Gründe. Beseitigt man diese, wird auch die Geschwindigkeit im geförderten Ausbau zunehmen.

Zunächst ist zu beachten, dass die öffentliche Hand an die beihilferechtlichen Vorgaben der EU-Kommission gebunden ist. Sie sehen vor, dass es Förderung für die Errichtung der Netzinfrastruktur nur bei „unterversorgten“ Anschlüssen gibt, soweit kein Telekommunikationsunternehmen im Rahmen einer Abfrage der Ausbauabsichten (Markterkundungsverfahren) verbindlich zusagt, das Gebiet innerhalb der nächsten drei Jahre auszubauen. Derzeit liegt die „Aufgreifschwelle“, unter der eine Adresse förderfähig wird, bei zuverlässig 100 Mbit/s im Download.⁴

4 Zusätzlich sind bereits heute gemäß § 1 Abs. 4 der Gigabitrahmenregelung des Bundes die Erschließung von sozioökonomischen Schwerpunkten im Sinne der EU-Leitlinien förderfähig, wenn das vorhandene NGA-Netz Datenraten von weniger als 200 Mbit/s symmetrisch (Up- und Download) zur Verfügung stellt.

Was sich zunächst beihilferechtlich plausibel anhört, führt in der Praxis zu absurden Ergebnissen. So können Gemeinden, in denen bereits heute „Supervectoring“ als Übergangstechnologie verfügbar ist, aktuell nur teilweise mit Glasfaser ausgebaut werden. Denn faktisch richtet sich die Förderfähigkeit einzelner Adressen nach der Entfernung zum nächsten Kabelverzweiger. Ursächlich dafür ist das widersinnige Festhalten der EU-Kommission an der Technologieoffenheit von Breitbandnetzen. Die Konsequenz: Sowohl im „weißen“ als auch im „grauen“ Fleckenprogramm wurden bislang im Rahmen der Förderung oftmals Flickenteppiche erschlossen, statt Gemeinden flächendeckend auszubauen. Tatsächlich gibt es Kommunen im ländlichen Raum, die mit jeder Anhebung der Aufgreifschwelle das Förderprogramm erneut durchlaufen mussten – mit allen finanziellen und administrativen Hürden, die damit verbunden sind.

Insofern bietet das faktische Ende der Aufgreifschwelle ab 2023 die Chance, überall dort wo keine HFC-Netze vorhanden sind, ganze Ort bzw. Ortsteile wirklich flächendeckend zu erschließen.⁵ Dies wird insbesondere im ländlichen Raum den geförderten Ausbau erheblich beschleunigen. Und bietet darüber hinaus die Möglichkeit für öffentliche Gebietskörperschaften, bei der Breitbandförderung im Sinne des Koalitionsvertrags vermehrt auf das „Betreibermodell“ zu setzen. Damit würden die umfangreichen staatlichen Subventionen in wesentlichen Teilen nicht mehr privaten Telekommunikationsunternehmen zugutekommen, sondern langfristig zum Vermögensaufbau der Kommunen beitragen. Denn beim Betreibermodell erfolgt der Glasfaserausbau der passiven, physischen Infrastruktur (insbesondere Rohre und unbeschaltete Glasfaser) durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die dann den Betrieb des Netzes unter einer Open-Access-Verpflichtung ausschreibt. Die Erträge der Verpachtung können somit nicht nur einen Teil der Investitionen der öffentlichen Hand finanzieren, sie können langfristig auch eine sichere, zusätzliche Einnahme für die kommunalen Haushalte generieren. Gleichzeitig ist ein solcher Wettbewerb „auf der Infrastruktur“ für ein natürliches Monopol das deutlich effizientere Marktdesign als ein Infrastrukturwettbewerb.

5 Gemäß § 1 Abs. 5 der Gigabitrahmenregelung des Bundes gilt ab dem 1.1.2023 für Haushalte dieselbe Aufgreifschwelle von weniger als 200 Mbit/s symmetrisch (Up- und Download) wie für sozio-ökonomische Schwerpunkte. Diese Symmetrieanforderung können in der Regel nur FTTB-Glasfaseranschlüsse erfüllen. Gemäß Abs. 7 sind indes solche Gebiete nicht förderfähig, in denen sich bereits zwei NGA-Netze („schwarze“ Flecken) befinden oder in denen die vorhandene oder innerhalb der nächsten drei Jahre geplante Telekommunikationsinfrastruktur der Endkundschaft eine Datenrate von mehr als 500 Mbit/s zuverlässig im Download zur Verfügung stellen kann. Dies wird vor allem auf HFC-Netze zutreffen, die regelmäßig in auch von Vectoring erschlossenen Gebieten liegen.

Im Übrigen sei auch darauf hingewiesen, dass eine solche staatliche Bereitstellung der passiven Infrastruktur positive Effekte auf die dynamische Effizienz der Telekommunikationsmärkte haben kann. So entlastet die staatliche Finanzierung die Bilanzen der Unternehmen im Hinblick auf die damit einhergehende Notwendigkeit, erhebliche Fremdfinanzierung aufzunehmen. Denn Investitionsmittel, die in den wenig innovativen Ausbau von Rohren und unbeschalteter Glasfaser fließen, stehen nicht zur Finanzierung von Produkt- und Dienstinnovationen zur Verfügung. Und nur am Rande sei erwähnt, dass nach Dafürhalten vieler Praktiker:innen aus Ländern und Kommunen eine glaubhafte Förderkulisse den eigenwirtschaftlichen Ausbau durch einen Wettlauf um die Gebietsmonopole deutlich beschleunigt. Somit erlaubt die beihilferechtskonforme Bereitstellung der passiven Infrastruktur durch die öffentliche Hand eine ordnungspolitisch unbedenkliche Unterstützung des Digitalstandortes Deutschland.

Dass indes die meisten Telekommunikationsunternehmen an der integrierten Bereitstellung von Netz, Betrieb und Diensten festhalten, hat handfeste betriebswirtschaftliche Gründe. Denn die einmal auf Grundlage der passiven Infrastruktur errichteten Gebietsmonopole erlauben langfristige und sichere Renditen.⁶ Insofern darf es nicht verwundern, dass angesichts des anhaltenden Niedrigzinsumfelds in den vergangenen Jahren vermehrt privates Kapital für den eigenwirtschaftlichen Ausbau vorhanden war.

Privatisierung der Netzinfrastruktur in den 1990ern als Fehlentscheidung

Folgerichtig scheint in Teilen von Politik und Öffentlichkeit die Einsicht zu wachsen, dass die Privatisierung der physischen Netzinfrastruktur in den 1990er Jahren ordnungspolitisch eine Fehlentscheidung war. Diese ist aber angesichts der grundgesetzlichen und europarechtlichen Vorgaben mittlerweile kaum mehr zu korrigieren. Auch die Möglichkeit, den Netzausbau in Deutschland analog zu Frankreich mit Hilfe von Konzessionsverfahren effizienter zu gestalten, hat der Bund nicht aufgegriffen. Dies ist umso bedauerlicher, als der Deutsche Landkreistag hierzu bereits vor rund fünf Jahren konkrete Überlegungen vorgelegt hatte (Deutscher Landkreistag, 2017). Daher bleibt die Stärkung des Betreibermodells im Rahmen der Breitbandförderung derzeit das schnellste und pragmatische Mittel, zumindest den geförderten Ausbau zukünftig stärker an den Erfordernissen einer digitalen Daseinsvorsorge auszurichten.

⁶ Vgl. beispielhaft die Ausführungen auf <https://gigabitbuero.de/interview/investitionen-in-gigabit-infrastruktur-rechnen-sich-interview-mit-der-investmentgesellschaft-ardian/> (17. März 2022).

Damit der im Koalitionsvertrag verankerte Strategiewechsel in der Förderung hin zum Betreibermodell aber Erfolg haben kann, müssen die Voraussetzungen stimmen. Insbesondere bedarf es geförderter Gebiete, die sich betriebswirtschaftlich tragen. Dies bedeutet, dass die Netze in den Fördergebieten zumindest so viel Ertrag aus der Verpachtung des Betriebs erwirtschaften, dass die laufenden Kosten – Betrieb, Erhalt und Verwaltung – gedeckt sind. Denn die Förderung von Bund und Ländern beinhaltet im Wesentlichen nur die Investitionskosten über den Zweckbindungszeitraum, der in der Regel sieben Jahre beträgt. Aus den Erfahrungen des Weiße-Flecken-Programms heraus ist dies kein Selbstläufer: So gibt es immer wieder Netztopologien, wo nach einem eigenwirtschaftlichen Ausbau Randlagen übrigbleiben, bei denen sich selbst bei einer 100 %-Förderung der Investition kein Telekommunikationsunternehmen für den Ausbau findet, da die langfristigen Betriebskosten über den Erträgen liegen.

Hinzu kommt eine verteilungspolitische Komponente, denn aus fiskalischer Sicht wäre es wünschenswert, dass diese Erlöse aus der Verpachtung auch einen (wesentlichen) Teil der Investitionskosten abdecken würden. Wenn aber gemäß der Forderung der Verbände nur die nachweisbar unwirtschaftlichen Adressen gefördert werden dürfen, wird die Förderung für die öffentliche Hand ungleich teurer, da vergleichsweise renditestarke Lagen nicht mehr zur Finanzierung von Außenlagen herangezogen werden können. Oder der Staat verzichtet auf die Erschließung solcher Adressen, was wiederum der Definition von Glasfaser als Teil der digitalen Daseinsvorsorge widerspricht.

Im Ergebnis wird deutlich, dass der Wegfall der Aufgreifschwelle ab 2023 für Deutschland letztmalig die Chance bietet, zumindest im Rahmen der europarechtlich zulässigen Breitbandförderung dem ineffizienten Marktdesign zumindest beim Ausbau der grauen Flecken einen eigenen konzeptionellen Ansatz entgegenzusetzen. Dies bedarf allerdings der Bereitschaft, die heute unter dem aktuell geltenden beihilferechtlichen Rahmen bestehenden Spielräume bei der Definition von Fördergebieten zu nutzen und hinreichend große und ertragsstarke Gebiete zu definieren. Damit würden die Möglichkeiten der privaten Anbietenden, sich durch „Rosinenpicken“⁷ möglichst einträglich Gebietsmonopole zu sichern, beschnitten. Kein Wunder also, dass die privaten Telekommunikationsunternehmen, deren Verbände sowie die dahinterstehenden Investierenden eine solche Neuausrichtung der Förderung unbedingt verhindern wollen.

⁷ Als Rosinenpicken wird die Praxis bezeichnet, im Netzausbau nur diejenigen Adressen mit einem hohen Ertragswert eigenwirtschaftlich auszubauen und die übrigen Adressen entweder nicht oder nur mittels staatlicher Förderung auszubauen, um so die betriebswirtschaftliche Rendite zulasten der flächendeckenden Versorgung zu maximieren.

Potenzialanalyse: den geförderten Glasfaserausbau den privaten Interessen unterordnen

Mit der Amtsübernahme der neuen Regierung haben die Verbände begonnen, den Koalitionsvertrag in ihrem Sinne zu interpretieren, um eine effektive Förderung zu verhindern. Im Kern steht die Behauptung, dass die Koalitionsfraktionen mit der Potenzialanalyse ein gutes Werkzeug benannt hätten, mit dem zukünftig eigenwirtschaftlich ausbaubare Gebiete („Potenzialgebiete“) aus den aufwändigen Markterkundungs- und Förderverfahren herausgehalten werden können. Ausgangspunkt der Überlegungen der Unternehmen und ihrer Verbände ist, dass die bislang beihilferechtlich vorgeschriebenen Markterkundungsverfahren allein nicht geeignet seien, um privatwirtschaftliches Ausbaupotenzial festzustellen. Als Begründung wird genannt, dass die Unternehmen nicht für das gesamte Bundesgebiet verbindliche Ausbauzusagen über einen Drei-Jahres-Zeithorizont machen könnten.

Diese vermeintliche Fehlkonstruktion soll durch eine unternehmensfreundliche Ausgestaltung der Potenzialanalyse geheilt werden, sodass nur in Gebieten, die nach festzulegenden Kriterien ohne eigenwirtschaftliches Ausbaupotenzial sind, Förderverfahren samt beihilferechtlich vorgeschriebenen Markterkundungsverfahren gestartet werden können. Welche Gebiete dabei als eigenwirtschaftliche Potenzialgebiete gelten, soll dabei von einer fachkundigen und neutralen Institution für eine Dauer von 24 bis 36 Monaten bestimmt werden. Dabei sollen objektive Kriterien wie Versorgungssituation, Einwohnerdichte, -struktur, Topologie, aber auch Expertengespräche mit ausbauenden Netzbetreibern einfließen. Darüber hinaus wird teilweise gefordert, dass in die Analyse auch freiwillige Vorhersagen und Planungsberechnungen der Unternehmen einfließen, wobei diese je nach Vorhersagezeitraum von ein, drei oder bis zu fünf Jahren unterschiedlich verbindlich sein sollen.

Offensichtlich laufen die Vorschläge der Verbände darauf hinaus, die Förderung größerer Gebiete um Jahre zu verzögern. Dahinter steht aber vermutlich noch eine grundsätzlichere Überlegung. Soweit sich Kommunen für das im Koalitionsvertrag präferierte Betreibermodell entscheiden wollen, hängen die wirtschaftlichen Risiken und Chancen der Errichtung der passiven Infrastruktur wesentlich vom Ertragswert der zugehörigen Adressen ab. Würde man per Potenzialanalyse dichter besiedelte Gebiete per se oder aufgrund unverbindlicher Ansagen von Unternehmen für Jahre aus der Förderung herausnehmen, blieben für solche laut Koalitionsvertrag erwünschten Vorhaben nur noch unzusammenhängende Gebiete mit geringem bis negativem Ertragswert. Nicht nur würde die Förderung und damit der flächendeckende Ausbau

über Jahre verzögert, sondern auch das Betreibermodell effektiv verhindert. Auf diese Weise würden die Telekommunikationsunternehmen nicht nur einen ordnungspolitischen unbedenklichen, wenn nicht wünschenswerten Wettbewerb mit der öffentlichen Hand um die passive Infrastruktur vermeiden, sondern auch erreichen, dass die staatlichen Subventionen weiterhin ihnen und nicht den Kommunen zufließen.

Dies wird im Übrigen auch daran deutlich, dass die Verbände durchaus eine Förderung in Potenzialgebieten vorsehen wollen. Für den Fall, dass der eigenwirtschaftliche Ausbau in einem Potenzialgebiet nicht alle Adressen erfasst, sollen ergänzend Förderverfahren für nicht erfasste Adressen möglich sein. Damit soll das Rosinenpicken auch in den für den eigenwirtschaftlichen Ausbau reservierten Gebieten möglich werden und staatliche Subventionen über die Wirtschaftslückenförderung an die Telekommunikationsunternehmen fließen.

Auch ist die Befürchtung der Branche, dass mit dem Wegfall der Aufgreifschwelle ab 2023 flächendeckende Förderverfahren zu erwarten sind, unzutreffend. Zum einen wird der Bund angesichts der geopolitischen Entwicklung der vergangenen Tage und Wochen zukünftig vermutlich eher weniger als mehr Mittel zur Förderung bereitstellen. Zum anderen sieht das Programm nach wie vor eine erhebliche Mitfinanzierung von Ländern und Kommunen vor. Angesichts der aktuellen Entwicklung sowie der Kosten der Coronapandemie bleibt die Kofinanzierung gerade für strukturschwache Bundesländer eine erhebliche Herausforderung.⁸ Aus der Verfügbarkeit der öffentlichen Mittel heraus wird es daher ohnehin eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit privaten Telekommunikationsunternehmen sowie eine Priorisierung des geförderten Ausbaus geben müssen.

Insofern bedarf es keiner Potenzialanalyse als einem der Förderung vorgeschalteten Verfahren. Denn das Markterkundungsverfahren bietet den Telekommunikationsunternehmen bereits einen ausreichenden, verbindlichen beihilferechtlichen Schutz vor staatlicher Förderung. Letztlich würde die Umsetzung der Vorschläge der Verbände das Fallen der Aufgreifschwelle ab 2023 – eine der wesentlichen Verhandlungserfolge der alten Bundesregierung in Brüssel – obsolet machen.

Daher ist es zu begrüßen, dass der Bund in seinem nun vorgelegten Eckpunktepapier zur Gigabitstrategie ankündigt, auf ein vorgeschaltetes Verfahren verzichten zu

⁸ Soweit der Bund an der substanziellen Mitfinanzierung der Länder festhält, besteht die Gefahr, dass die Fördermittel zunächst vor allem eher wohlhabenden Regionen zur Verfügung stehen. Dies würde gerade ostdeutsche Flächenländer mit im Bundesvergleich schlechten Versorgungsraten erneut benachteiligen.

wollen. Kritisch zu bewerten bleibt, dass eine Priorisierung der Förderung zumindest in erster Näherung anhand der Zahl der weißen Flecken in einem Fördergebiet erfolgen soll. Um eine Wiedereinführung der Aufgreifschwelle durch die Hintertür zu vermeiden und tragfähige Betreibermodelle zu ermöglichen, ist es somit entscheidend, dass den Ländern – wie vom Bund angekündigt – tatsächlich der Spielraum eingeräumt wird zu entscheiden, in welchen Gebieten zukünftig gefördert ausgebaut wird (Bundesministerium für Digitales und Verkehr, 2022).

In den Eckpunkten fehlt es allerdings an Vorschlägen, im Sinne des Koalitionsvertrags das bestehende Markterkundungsverfahren zu stärken. Dreh- und Angelpunkt muss es sein, für die Anerkennung von eigenwirtschaftlichen Ausbauansagen nachvollziehbare, einheitliche Standards gemäß den Vorgaben des Beihilferechts zu entwickeln. Denn die Umsetzung der Weiße-Flecken-Förderung seit 2015 hat gezeigt, dass gerade unterschiedliche rechtliche Bewertungen von Ausbauzusagen von Unternehmen durch Kommunen bzw. deren rechtliche Beratung dazu geführt hat, dass es in vielen Fällen zu Überbau und/oder mitunter mehrjährigen Verzögerungen durch Anpassungen von Fördergebieten gekommen ist. Hierfür kann eine von unabhängiger Seite erstellte Potenzialanalyse in der Tat eine sinnvolle Rolle spielen, gibt sie doch den Kommunen sowie den Bewilligungsbehörden von Bund und Ländern ein weiteres, objektives Kriterium hierfür an die Hand.

Mit der Potenzialanalyse das Markterkundungsverfahren objektivieren

Potenzialanalysen sind bislang nur aus Nordrhein-Westfalen bekannt. Dort wurden auf Basis aktueller Versorgungsdaten anhand objektiver Kriterien Gebiete identifiziert, die über das Potenzial für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau verfügen.⁹ Eine Adressgruppe wird dabei als Potenzialgebiet ausgewiesen, wenn die Entfernung (Luftlinie) zwischen den Adressen höchstens 100 Meter sowie die Mindestanzahl von Adressen im Ausbaugbiet (Cluster) 200 Adressen bzw. 300 Haushalte beträgt. Die auf diese Weise identifizierten Potenzialgebiete werden anschließend den Kommunen auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte zur Verfügung gestellt. Die Informationen sollen seitens der öffentlichen Verwaltung dazu genutzt werden, im Dialog mit den dort tätigen Netzbetreibern, eigenwirtschaftliche Lösungen zu entwickeln bzw. zu initiieren, z. B. durch die branchenüblichen Vorvermarktungen. Eine Verbindung zu möglichen Förderverfahren besteht indes nicht.

⁹ Vgl. <https://www.gigabit.nrw.de/breitbandausbau-in-nrw/karte-potenzialgebiete.html> (9. März 2022).

Inwieweit das Vorgehen geeignet ist, den eigenwirtschaftlichen Ausbau zu beschleunigen, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sicher feststellen. Gleichwohl gibt es zumindest anekdotisch Evidenz, dass das „Matching“ zwischen Kommunen und Netzbetreibern noch verbessert werden kann. Denn die Unternehmen sind in vielen Fällen auf die Kommunen nicht nur wegen der notwendigen Bau- und Schachtgenehmigungen angewiesen, sondern auch im Hinblick auf die politische Unterstützung bei der Vorvermarktung der Produkte.

Das Modell aus Nordrhein-Westfalen kann zudem auch eine gute Grundlage für eine – wie im Koalitionsvertrag geforderte – Optimierung der Markterkundungsverfahren sein. Denn die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die adressscharfe Abgrenzung von eigenwirtschaftlichem und gefördertem Ausbau die größte operationelle Herausforderung in der Breitbandförderung darstellt. Dabei fehlt es bislang an einer einheitlichen Verwaltungspraxis. Dies liegt insbesondere daran, dass die Umsetzung der Förderung in vielen Fällen auf Ebene einzelner Kommunen erfolgt, die bei der Umsetzung wiederum auf spezialisierte technische Beratung mit heterogener Qualität angewiesen sind.

Das Markterkundungsverfahren im Rahmen der Breitbandförderung ist in der sogenannten Gigabit-Rahmenregelung vorgeschrieben, die für die Vereinbarkeit der Fördermaßnahmen von Bund und Ländern mit dem EU-Beihilfenrecht maßgeblich ist. In dessen Rahmen sind alle Telekommunikationsunternehmen hinsichtlich eines potenziellen Fördergebiets über eine zentrale Webseite aufzufordern, „ihre aktuellen zuverlässig erreichbaren Up- und Downloadgeschwindigkeiten, zugesicherte Maßnahmen zur Aufrüstung von Netzteilen und ihre aktuelle Infrastruktur der öffentlichen Hand offenzulegen sowie substantielle und konkrete Ausbaupläne in Form eines projektspezifischen Meilensteinplans hinsichtlich Zeitpunkt und Umfang des Ausbaus der jeweiligen Gebiete für die nächsten drei Jahre vorzulegen.“¹⁰ Die Umsetzung erfolgt in der Förderrichtlinie des Bundes in der Ziffer 5.4 unter Verweis auf durch die Bewilligungsbehörden bereitgestellte Muster über die Vereinbarung einer verbindlichen Ausbauzusage.

Durch die Herkunft aus dem europäischen Beihilferecht werden daher alle Vorschläge zur schnelleren und verbindlicheren Ausgestaltung des Verfahrens den europarechtlichen Anforderungen genügen müssen. Insofern ist es zwar zu begrüßen, dass mit der Novelle des Telekom-

¹⁰ Vgl. hierzu § 4 Abs. 2 Satz 1 der Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des flächendeckenden Aufbaus von Gigabitnetzen in grauen Flecken, https://www.bmvi.de/Shared-Docs/DE/Anlage/DG/Digitales/gigabit-rahmenregelung.pdf?__blob=publicationFile (8. März 2022).

munikationsgesetzes in § 155 Abs. 5 festgelegt wurde, dass in Förderrichtlinien vorgesehen werden kann, dass Ausbauzusagen privater Unternehmen nur dann berücksichtigt werden müssen, wenn sich die Unternehmen gegenüber einer Kommune vertraglich verpflichten, den gemeldeten eigenwirtschaftlichen Ausbau vorzunehmen. Allerdings hat diese Änderung einen rein deklaratorischen Charakter, denn bindend sind die Bestimmungen des Beihilferechts. Entscheidend ist daher, dass die Gigabit-Rahmenregelung eine solche Kann-Regelung vorsieht. Dass eine solche Bestimmung europarechtlich möglich ist, stellt keine neue Entwicklung dar. Bereits 2016 hatte die EU-Kommission in einer Entscheidung das italienische Breitbandprogramm betreffend einer solchen Regelung als beihilferechtskonform akzeptiert.¹¹

Unbeschadet der beihilferechtlichen Zulässigkeit greifen die Versuche, eigenwirtschaftliche Ausbauzusagen durch vertragliche Regelungen verbindlich zu gestalten, in der Praxis vielfach ins Leere. Denn die Unternehmen werden verbindliche Zusagen nur sehr selten abgeben wollen, da damit betriebswirtschaftliche Risiken verbunden sind. So ist das Erreichen einer Vorvermarktungsquote bei vielen Anbietenden Voraussetzung für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau. Die entsprechenden Vertriebsergebnisse liegen aber zum Zeitpunkt des Markterkundungsverfahrens in der Regel noch nicht vor. Auch wenn die Konsequenz aus einem Vertragsbruch letztlich nur die Förderfähigkeit der zuvor gesperrten Adressen bedeutet, fürchten die Unternehmen zu Recht den damit verbundenen Reputationsschaden.

Dass die rechtliche Verbindlichkeit angesichts fehlender Sanktionsmöglichkeiten sich ohnehin als stumpfes Schwert erweist, ist aus dem Vollzug des Weiße-Flecken-Programms bekannt. Zwar kann bei einem Vertragsbruch des Unternehmens das besagte Gebiet ohne ein weiteres Markterkundungsverfahren in die Förderung aufgenommen werden. Dies bedeutet aber für die Kommunen entweder die Anpassung des bestehenden Projekts oder eine vollständige Neubewilligung – beides geht mit erheblichem Zeitverzug sowie finanziellen und administrativen Kosten einher. Dies ist umso gravierender, wenn die Nichterfüllung von Ausbauzusagen nur einzelne Adressgruppen oder Adressen mit negativem Ertragswert betrifft. Dann ist selbst eine geförderte Erschließung oftmals nicht mehr zu vertretbaren Kosten möglich.

Die Kommunen stehen somit vor einem Dilemma. Erkennen sie eine Ausbauzusage trotz fehlender Verbindlichkeit an und der Eigenausbau erfolgt nicht, verbleiben unter-

versorgte Gebiete, sodass eine langwierige Anpassung des Förderprojekts notwendig wird. Berücksichtigen sie ihn indes nicht und das Telekommunikationsunternehmen baut trotzdem aus, muss wiederum entweder das Förderprojekt aufwändig angepasst werden oder es erfolgt sogar ein staatlich subventionierter Überbau.

Eine Lösung im Sinne eines Allheilmittels gibt es nicht, daher wecken sowohl das Telekommunikationsgesetz als auch der Koalitionsvertrag hinsichtlich der Verbindlichkeit solcher Verfahren falsche Erwartungen. Eine Verbesserung kann nur auf operativer Ebene durch eine Professionalisierung der Förderverfahren auf Seiten der öffentlichen Hand erfolgen. Denn letztlich wird die Frage, ob man einen eigenwirtschaftlichen Ausbau bei mangelnder Verbindlichkeit trotzdem anerkennt, eine Prognoseentscheidung bleiben, die gute Marktkenntnis erfordert. Daher ist es sinnvoll, zukünftig die Förderung über Zusammenschlüsse von Gemeinde und Landkreisen oder sogar wie in Thüringen über landesweit tätige kommunale Gesellschaften abzuwickeln.

Um die Qualität der Prognoseentscheidung zu verbessern und zu objektivieren, kann eine Potenzialanalyse eine wichtige Rolle spielen. Wenn eine Ausbauzusage einen hohen Anteil an Adressen enthält, die nach den objektiven Kriterien einer solchen Analyse für einen eigenwirtschaftlichen Ausbau zugänglich sind, sollte dies die Prognoseentscheidung der Kommune dahingehend beeinflussen, eine solche Ausbauzusage trotz fehlender Verbindlichkeit anzuerkennen. Umfasst die Ausbauzusage indes größere Gebiete mit eigenwirtschaftlich schwierig zu erschließenden Gebieten, wäre dies ein Hinweis darauf, eine solche Ausbauzusage nicht anzuerkennen. Dabei kann eine Potenzialanalyse natürlich nicht das einzige Kriterium bei der Prognoseentscheidung sein; so sollte z. B. das Verhalten eines Unternehmens hinsichtlich seiner in der Vergangenheit abgegebenen Zusagen ebenso eine Rolle spielen wie die Zusicherung, im Rahmen des eigenwirtschaftlichen Ausbaus durch innerbetriebliche Quersubventionierung auch schwer erschließbare Adressen mitauszubauen.

In letzter Konsequenz wird es darum gehen, im bestehenden Rechtsrahmen in der operativen Umsetzung der Programme einen Interessenausgleich zwischen öffentlichen und privaten Akteur:innen herbeizuführen. Dies wird gerade dann notwendig sein, wenn zukünftig das Betreibermodell Vorrang haben soll. Denn dies bedingt, dass die öffentliche Hand auch solche Adressen erschließt, die einen positiven Ertragswert haben, sodass sich Netze langfristig vermarkten bzw. verpachten lassen. Dafür ist es notwendig, dass der Bund die abschließende Entscheidung über die Priorisierung von Förderung in die Hände der Länder legt.

11 Zum Teil wurde bis vor kurzem in der Literatur die Auffassung vertreten, dass eine vertragliche Verpflichtung erst dann verlangt werden kann, wenn nach einer Gesamtwürdigung der gemäß NGA-Rahmenregelung vorzulegenden Unterlagen eine unzureichende Glaubhaftmachung besteht (König und Prior, 2019, 80 f.).

Für dabei notwendigen Interessenausgleich kann eine Potenzialanalyse für beide Seiten ein geeignetes Instrument sein, um auf Basis objektiver Kriterien zu verhandeln. Dies bedingt aber, dass der Förderverzögerung auf staatlicher Seite professionalisiert wird. Die Chancen dafür stehen gut: Die bestehenden Verfahren sind mittlerweile eingeübt und die meisten Bundesländer haben die Förderung mittlerweile, wenn nicht auf Landesebene, zumindest auf Ebene der Landkreise konzentriert.

Literatur

- Braun, M. R., C. Wernick, T. Pflückebaum und M. Ockenfels (2019), Parallele Glasfaserausbauten auf Basis von Mitverlegung und Mitnutzung gemäß DigiNetzG als Möglichkeiten zur Schaffung von Infrastrukturwettbewerb, *WIK Diskussionsbeitrag*, 456.
- Breitband- und Mobilfunknetz (2022), Die Debatte um den künftigen Glasfaserausbau entwickelt sich zum Politikum, *Handelsblatt*, 14. Februar, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/breitband-und-mobilfunknetz-die-debatte-um-den-kuenftigen-glasfaserausbau-entwickelt-sich-zum-politikum/28066958>.

- [html?ticket=ST-808145-tnZHn2p6D09gJnv2OpfK-ap3](https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/010-eckpunkte-gigabitstrategie.pdf?__blob=publicationFile) (22. Februar 2022).
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022), Eckpunkte des BMDV zur Gigabitstrategie, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/010-eckpunkte-gigabitstrategie.pdf?__blob=publicationFile (17. März 2022).
- Deutscher Landkreistag (2017), Flächendeckende Breitbandversorgung zu wirtschaftlichen Bedingungen sicherstellen, https://www.landkreistag.de/images/stories/publikationen/170620_Pospap_Breitband.pdf (28. Februar 2022).
- Ilgmann, C. (2019), Breitbandausbau in Deutschland: eine strategische Analyse, *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 119-125, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/breitbandausbau-in-deutschland-eine-strategische-analyse.html> (4. April 2022).
- Ilgmann, C. und A. Störr (2020), Telekommunikationsnetze in Deutschland – mit einem öffentlichen Unternehmen ausbauen, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 614-621, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/telekommunikationsnetze-in-deutschland-mit-einem-oeffentlichen-unternehmen-ausbauen.html> (4. April 2022).
- König, C. und C. Prior (2019), Zu den EU-beihilferechtlichen Anforderungen an Eigenausbauansagen im Markterkundungsverfahren bei der Förderung des Breitbandausbaus, *Netzwirtschaften und Recht*, 02, 77-84.
- Monopolkommission (2017), Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, Sondergutachten 78.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Jahresgutachten 2020/21*.

Title: *The Expansion of the Fibre Optic Network in Germany: Switching the Lights to Green*

Abstract: *The coalition agreement of the new German government meets many of the demands previously made by practitioners at the state and local level. For the first time, the ruling parties have committed to an infrastructure objective. The federal government thereby implements a strategic decision that states like Schleswig-Holstein and Thuringia have made before: the basis for a sustainable digital infrastructure is a comprehensive optic fibre network to the building/home (FTTB/FTTH). As to state subsidies, the so-called "Betreibermodell" offers an efficient policy alternative to the current predominantly used system of state subsidies. However, private interest is trying to undermine this change in policy at the implementation level.*

Anzeige



springer.com



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

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

+ Formate
+ Leser

Besuchen Sie: [springer.com/autoren](https://www.springer.com/autoren)



A19897

Lukas Menkhoff*

Wohlstand schaffen oder verteilen? Ein kurzer Blick auf Wahl- und Regierungsprogramme

Wirtschaftspolitik in einer sozialen Marktwirtschaft möchte Wohlstand schaffen und verteilen. Dies zeigt sich in den Wahl- und Regierungsprogrammen auf Bundesebene seit 2002, allerdings mit sehr unterschiedlichen Akzenten. Zur Analyse wird deshalb die relative Häufigkeit der Begriffe „Soziales“ und „Wettbewerb“ in Programmen errechnet. Der daraus gebildete S/W-Koeffizient zeigt die Positionierung der Parteien, ihre Veränderung, die Reaktion auf die Wirtschaftslage, den Unterschied zwischen Wahl- und Regierungsprogramm und schließlich den Kompromiss der Regierungsbildung.

Die Wirtschaftspolitik verfolgt verschiedene Ziele, was zu Zielkonflikten führen kann und zu unterschiedlichen Schwerpunkten in der Umsetzung. Zwei ganz zentrale wirtschaftspolitische Ziele sind hohes Wachstum und gerechte Verteilung. Die im deutschen Bundestag vertretenen Parteien berücksichtigen in ihren Wahlprogrammen jeweils beide Ziele – das ist zu erwarten (Downs, 1957). Aber die Parteien unterscheiden sich stark in der Gewichtung beider Ziele, was manchmal dahingehend vereinfacht wird, Wohlstand eher schaffen beziehungsweise verteilen zu wollen. Man könnte auch sagen, dass im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft entweder der Markt oder das Soziale stärker betont wird. Ein drittes Begriffspaar spricht davon, wirtschaftspolitisch eher „rechts oder links“ ausgerichtet zu sein (z. B. Osterloh, 2012; Potrafke, 2017). Wo stehen die Parteien nun in diesem Spektrum, was hat sich über die beiden vergangenen Jahrzehnte verändert? Gibt es eventuell größere Trends, die alle Parteien bewegen, und unterscheiden sich Regierungs- von Wahlprogrammen?

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

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

* Der Verfasser dankt Christopher Kißling und Malte Rieth für wertvolle Unterstützung.

Prof. Dr. Lukas Menkhoff lehrt Volkswirtschaftslehre an der Humboldt-Universität zu Berlin und leitet die Abteilung Weltwirtschaft am DIW Berlin.

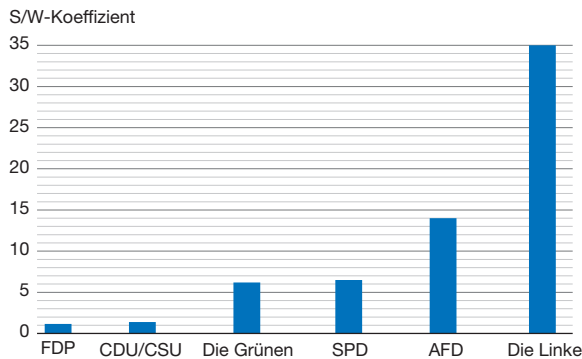
Vorgehensweise

Um die Parteiprogramme zu analysieren, werden die Ziele von Wohlstand schaffen und verteilen mit zwei einfachen Begriffen erfasst. Die relative Häufigkeit dieser Begriffe in den jeweiligen Programmen sagt dann etwas über die Gewichtung der zugehörigen wirtschaftspolitischen Ziele aus. Das Ziel Wachstum zu schaffen wird über den Begriff „Wettbewerb“ approximiert, da Wettbewerb wirtschaftliche Dynamik unterstützt. Das wirtschaftliche Verteilungsziel wird durch den Begriff „Soziales“ erfasst (der Begriff Verteilung kommt zu selten in den Programmen vor, um ihn hier sinnvoll auswerten zu können). Im ersten Schritt wird die Häufigkeit beider Begriffe ins Verhältnis gesetzt, was einen Koeffizienten „Soziales zu Wettbewerb (S/W)“ ergibt. Dieser Koeffizient beschreibt die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Parteien dann korrekt, wenn er für eine „rechte“ Partei kleiner als für eine „linke“ ist. Konkret erwartet man entsprechend eine Reihung mit aufsteigendem Koeffizienten von FDP, über die CDU (stellvertretend zugleich für die CSU), dann Grüne und SPD (mit ex ante unklarer Reihung) bis zur Partei Die Linke.

Positionierungen der Parteien

Tatsächlich zeigt sich für die sechs Parteien zu den Bundestagswahlen der Jahre 2002 bis 2021 diese Reihung (vgl. Abbildung 1): Im Durchschnitt liegt der S/W-Koeffizient für die FDP mit 1,1 am niedrigsten unter den betrachteten Parteien, es folgt die CDU mit 1,4. Auch wenn beide Parteien über die Jahre erhebliche Schwankungen aufweisen, so ist diese Reihung doch recht stabil. Mit Abstand folgen dann Grüne und SPD, deren Durchschnittswerte mit 6,2 und 6,5 nahe beieinanderliegen. Den höchsten Koeffizienten weist Die Linke mit einem Wert von 35 auf, den zweithöchsten Wert die AfD mit 14.

Abbildung 1
Durchschnitt der S/W-Koeffizienten der Parteien,
2002 bis 2021



Der S/W-Koeffizient misst in den Programmen die Zahl der Wörter die „Sozial“ enthalten geteilt durch die Zahl der Wörter, die „Wettbewerb“ enthalten. Es wird jeweils nach den Wortstämmen „Sozial“ oder „Wettbewerb“ gesucht. Im Fall von „Sozial“ sind in den jeweiligen Zählungen also auch Wörter wie „soziale“, „sozialen“, „sozialer“ oder auch „Sozialstaat“ enthalten. Im Fall von „Wettbewerb“ sind somit auch Wörter enthalten wie „wettbewerbsfähigsten“, „Wettbewerbern“ oder aber auch „Wettbewerbsvorteile“. Gründung der AfD erst im Jahr 2013 und Die Linke war bis 2007 die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS).

Quelle: eigene Berechnungen.

Während das grobe Muster zu erwarten ist, fallen zwei Befunde auf, die im Vorhinein nicht selbstverständlich waren: die Positionierungen der Grünen und der AfD. Folgt man dem vorgeschlagenen Koeffizienten, dann stehen die Grünen wirtschaftspolitisch ganz leicht „rechts“ von der SPD. Natürlich ist dieses Maß zu ungenau, um kleine Unterschiede sicher bestimmen zu können, aber interessant ist es schon, denn in ihrer Entstehungsgeschichte hatten die Grünen einen „linkeren“ Anspruch als die SPD.

Die AfD als junge Partei ist wirtschaftspolitisch nicht so prägnant in Erscheinung getreten, als dass ihre Positionierung allgemein bekannt sein kann. Ursprünglich wurde die Partei stark von Euro-kritischen und wirtschaftsliberalen Positionen geprägt, und diese Elemente finden sich weiterhin im Wahlprogramm. Insbesondere sollen die Steuerbelastung gesenkt und Steuern, die das Vermögen betreffen (wie Vermögens-, Erbschafts- und Grundsteuer), abgeschafft werden. Damit positioniert sich die AfD radikaler als FDP und CDU. Gleichzeitig dominiert – der hier vorgenommenen Analyse folgend – das Soziale den Wettbewerbsgedanken bei weitem, und insoweit deuten sich Berührungspunkte mit der Linken an. In jedem Fall ist das Programm der AfD hinsichtlich des Sozialen uneindeutig, weil die steuerlichen Maßnahmen verteilungspolitisch konträrer zu den sozialen stehen. Diese Uneindeutigkeit betrifft zwar nur eine der sechs betrachteten Parteien, aber zeigt Grenzen der hier gewählten vereinfachten Analyse auf.

Positionsänderungen über die Zeit

Die skizzierten Positionen sind mit der bemerkenswerten Ausnahme der Grünen über die vergangenen zwanzig Jahre hinweg recht stabil geblieben. Die Grünen waren in den 1990er Jahren ganz eindeutig eine linke Partei und auch im ersten hier betrachteten Wahljahr 2002 waren sie deutlich „linker“ als die SPD. Selbst 2005 waren sie dies noch, wenngleich mit kleinerem Abstand. Seit 2009 sinkt ihr S/W-Koeffizient kontinuierlich und blieb – anders als bis dahin – in drei von vier Wahlen deutlich unterhalb desjenigen der SPD. Die Partei hat sich also in ihren Programmen über die Zeit hinweg relativ weniger mit sozialen Themen befasst. Dieser Trend unterstützt den Eindruck, dass sich inzwischen die Grünen in wirtschaftspolitischer Hinsicht, und anders als vor zwei Jahrzehnten, eher leicht rechts als links von der SPD positioniert haben.

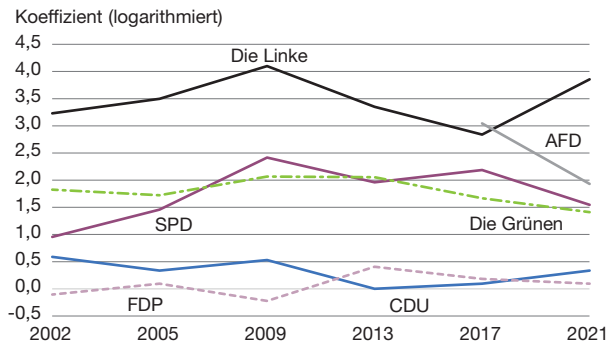
Abbildung 2 zeigt die jeweiligen (logarithmierten) Werte der Parteien für die erfassten sechs Bundestagswahlen, allerdings mit einem gestauchten Maßstab, um auch kleine Werte besser lesbar zu machen. 2013 und 2017 liegt die CDU unterhalb der FDP, aber das sind Ausnahmen. Die Linke zeigt immer den höchsten Wert, Grüne und SPD liegen dazwischen, bei manchmal wechselnder Reihung. Die AfD bleibt beide Male zwischen SPD und der Linken. Auffällig ist weiterhin, dass die Werte über die Zeit generell schwanken. Vor allem das Jahr 2009 fällt mit einem hohen S/W-Koeffizienten auf. Er beträgt im einfachen Durchschnitt der damals fünf Parteien 16,4 und fällt damit aus der Spanne aller übrigen Jahre zwischen 7,4 und 11,0. Ein Zusammenhang mit der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 scheint möglich und motiviert somit eine breitere Untersuchung möglicher Bestimmungsgründe.

Änderungen mit der wirtschaftlichen Lage

Im Jahr 2009 führten die Folgen der großen Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 zum größten Rückgang der Wertschöpfung in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg und großer Unsicherheit. Es scheint plausibel, dass Parteien in solch einem Umfeld vorrangig das Bedürfnis nach Absicherung ansprechen und folglich das Soziale an relativer Bedeutung gegenüber dem Wettbewerb gewinnt. Mit stark verbesserter Wirtschaftslage werden soziale Themen wieder zurückgehen, so wie es im folgenden Wahljahr 2013 der Fall war. Es würde also nicht überraschen, wenn es einen generellen Einfluss der Wirtschaftslage auf den Koeffizienten von Sozialem zu Wettbewerb gibt.

Zur Abbildung der Wirtschaftslage werden zwei Informationen genutzt: die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die Arbeitslosenquote. Die Erwartung ist demnach, dass eine niedrigere Wachstums-

Abbildung 2
Der S/W-Koeffizient der Parteien bei den vergangenen sechs Bundestagswahlen



Quelle: eigene Berechnungen.

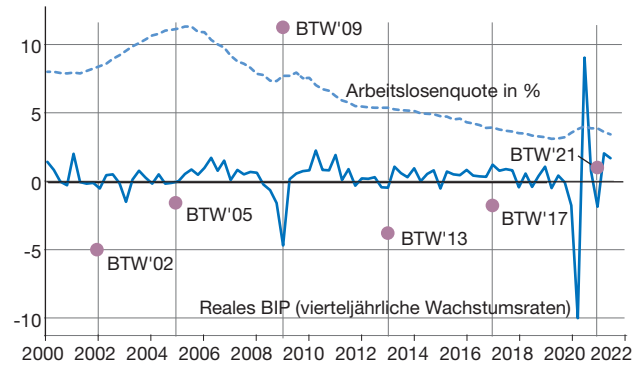
rate vor der Wahl ebenso wie eine höhere Arbeitslosenquote einen positiven Einfluss auf den S/W-Koeffizienten hat. Für die Jahre 2000 bis 2021 sind die Werte für den (ungewichteten) S/W-Koeffizienten der Wahlprogramme, das Wachstum sowie die Arbeitslosigkeit in Abbildung 3 eingetragen. Für 2009 erkennt man deutlich den Wachstumseinbruch; zudem war die Arbeitslosigkeit wieder leicht angestiegen, nachdem sie jahrelang deutlich gefallen war. Ansonsten sind die Zusammenhänge nicht so deutlich.

Um sie eventuell besser herauszuarbeiten erklären wir den S/W-Koeffizienten im Wahljahr durch das reale BIP-Wachstum und die Arbeitslosenquote. Da die Wahlprogramme in den Monaten vor der Wahl erarbeitet werden, nehmen wir hier für beide Maße den Durchschnitt der vier Quartale vor der Wahl. Für die Wahl am 26. September 2021 sind dies die Quartale von Quartal IV 2020 bis Quartal III 2021. Tendenziell ergibt sich ein negativer Einfluss des Wachstums auf den Koeffizienten und ein positiver Einfluss der Arbeitslosenquote: Niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit machen die Wahlprogramme also sozialer. Beide Einflüsse bestätigen die Erwartung. Allerdings sind die Zusammenhänge schwach, was bei den wenigen Beobachtungen nicht überraschen kann. Dafür halten sie weitgehend in verschiedenen Schätzungen, egal ob man die S/W-Koeffizienten der Parteien heranzieht oder den Durchschnitt über die Parteien nimmt, ob man den (offensichtlichen) Trend bei der Arbeitslosigkeit berücksichtigt oder nicht.

Programme vor und nach der Wahl

Für eine Demokratie typisch ist der Kompromiss in Koalitionsregierungen wie sie in Deutschland nach allen sechs betrachteten Wahlen notwendig waren (Freier und

Abbildung 3
Wirtschaftliche Lage und die durchschnittlichen S/W-Koeffizienten der Wahlprogramme



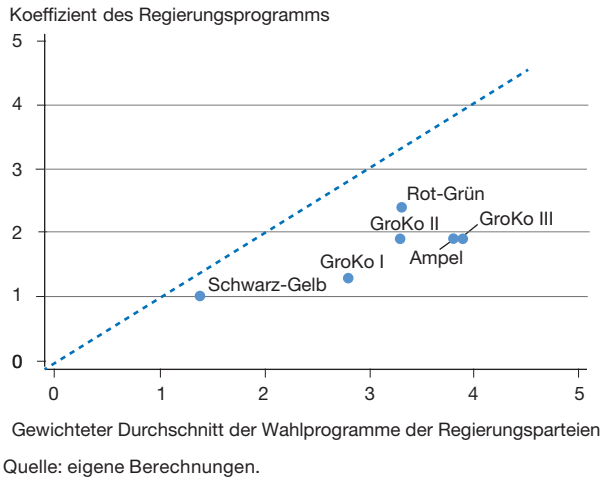
Zur besseren Veranschaulichung wurde der durchschnittliche S/W-Koeffizient der Wahlprogramme über alle Jahre hinweg (= 10) von den einzelnen Durchschnitten im Wahljahr abgezogen und das Ergebnis mit 2 multipliziert.

Quelle: eigene Berechnungen.

Odendahl, 2015). Die Vermutung lautet in dieser Hinsicht, dass Regierungsprogramme weitgehend die Positionen der beteiligten Parteien vor der Wahl reflektieren. Dabei ist zu erwarten, dass Parteien mit einem höheren Stimmenanteil ein größeres Gewicht auf das Regierungsprogramm haben als kleine Parteien. Um dies zu testen, bilden wir einen gewichteten S/W-Koeffizienten der Regierungsparteien, wobei sich die Gewichte aus den erreichten Stimmanteilen ergeben. Das Ergebnis zeigt Abbildung 4: Auf der waagerechten Achse sind die S/W-Koeffizienten der stimmungsgewichteten Wahlprogramme abgetragen, auf der senkrechten Achse die der tatsächlich vereinbarten Regierungsprogramme. Sofern beides übereinstimmt, also die Regierungsprogramme genau die gewichteten Wahlprogramme wiedergeben, müssten die sechs Werte auf der Diagonalen liegen.

Tatsächlich ist dies nicht der Fall, denn die Werte liegen durchgängig rechts von der Diagonalen, d. h. die S/W-Koeffizienten der Wahlprogramme der Regierungsparteien sind größer als die der entsprechenden Regierungsprogramme. Dies bedeutet, dass das Soziale vor den Wahlen einen größeren Stellenwert hat als nach den Wahlen. Dies lässt sich beklagen, wenn man es so interpretiert, dass mehr Soziales versprochen als gehalten wird. Man kann es auch einfach als Konsequenz von Parteienkonkurrenz ansehen, in der den Wähler:innen viel versprochen wird, um attraktiv zu sein, ohne vielleicht die Unannehmlichkeiten von Wettbewerb zu thematisieren (Downs, 1957). Ein anderer Aspekt für die beobachtete Diskrepanz kann darin liegen, dass die sozialen Versprechen durchaus gewollt sein mögen, aber

Abbildung 4
Die S/W-Koeffizienten in Wahl- versus Regierungsprogrammen



die Budgetrestriktion erst bei einem Regierungsprogramm zum Tragen kommt. Man kann Wahlprogramme auch insofern milder beurteilen, als zur Wahl Absichten erklärt werden, deren Realisierung sich über eine Legislaturperiode hinausziehen mag. Schließlich spielt möglicherweise eine Kombination dieser Erklärungen eine Rolle. In jedem Fall ist die Beobachtung über alle sechs betrachteten Wahlen und anschließende Regierungsbildungen konsistent.

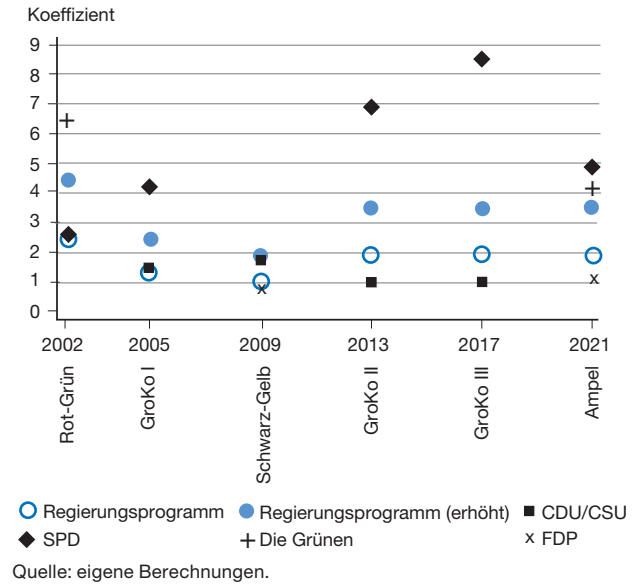
Regierungsparteien und -programme

Bei einem ersten Blick auf die S/W-Koeffizienten der Regierungsprogramme erkennt man bereits die jeweiligen Koalitionen. Den niedrigsten Koeffizienten hat wie zu erwarten die CDU-FDP-Bundesregierung ab 2009. Die höchsten Koeffizienten hatten die SPD-geführten Koalitionsregierungen von 2002 und 2021. Entsprechend liegen die drei großen Koalitionen dazwischen. Kann man im nächsten Schritt den S/W-Koeffizienten der Regierungsprogramme relativ zu den Koeffizienten der Wahlprogramme der Regierungspartner noch näher beschreiben?

Gewichte der Regierungsparteien

Idealtypisch wäre zu erwarten, dass in einer repräsentativen Demokratie das Regierungsprogramm die Wahlprogramme der Regierungspartner je nach deren Stimmanteilen widerspiegelt. Andererseits sind alle Beteiligten im Prinzip gleich notwendig für eine Regierungsbildung, insofern könnten die kleineren Partner zwar

Abbildung 5
Regierungsprogramme und Spannweite der entsprechenden Wahlprogramme



kein gleiches, aber vielleicht ein – im Vergleich zu ihrem Stimmenanteil – erhöhtes Gewicht erreichen. In Abbildung 5 sind zunächst einmal für die sechs betrachteten Wahlen jeweils mit einem Zeichen die Positionen der Regierungspartner vor der Wahl und deren gemeinsames Regierungsprogramm gekennzeichnet. Man sieht unmittelbar, dass das gemeinsame Regierungsprogramm meistens, aber nicht immer (2002 und 2005) zwischen den Extremwerten der beteiligten Partner liegt; in jedem Fall liegt es am unteren Rand der Spanne. Es scheint also angemessen, den S/W-Koeffizienten des jeweiligen Regierungsprogramms um den Faktor zu erhöhen, um den die Wahlprogramme durchschnittlich unterhalb der gewichteten Wahlprogramme liegen. Dieser erhöhte S/W-Koeffizient wird zusätzlich in Abbildung 5 aufgenommen. Dieser Wert liegt nun immer gut in der Spanne der Regierungspartner (außer im Jahr 2009 mit zwei ähnlichen Regierungspartnern) und veranschaulicht grafisch den Kompromiss der Regierungsbildung.

Dominieren große oder kleine Parteien?

Wie zu erwarten stellt ein Regierungsprogramm den Kompromiss der beteiligten Parteien und ihrer Programme dar. Aber reflektiert der Kompromiss die Stimmengewichte? Dazu betrachten wir in Abbildung 5 die Positionierung der relevanten S/W-Koeffizienten. Wie stehen die Werte für die erhöhten Regierungsprogramme relativ zu denen der beteiligten Parteien? Im Allgemeinen ist

das Gewicht der erfolgreicherer Parteien auch größer im Regierungsprogramm. In allen drei großen Koalitionen liegt das (erhöhte) Regierungsprogramm also näher am Wert der CDU als dem der SPD. Etwas aus dem Rahmen fällt das Jahr 2002, als die Grünen einen deutlich größeren Einfluss haben als ihr Stimmenanteil erwarten lässt. Aber dies kann z. B. daran liegen, dass die SPD in den Verhandlungen im Bereich Soziales mehr Kompromisse gemacht hat als in anderen Feldern, die hier nicht betrachtet werden. Zusammenfassend bieten die sechs Beispiele nicht genügend Datenmaterial, um weitergehende Aussagen zu treffen als die, dass die größeren Parteien sich im Allgemeinen auch erkennbar stärker im Regierungsprogramm durchsetzen.

Wirtschaftspolitische Präferenzen beeinflussen die Politik

Die Parteien im deutschen Bundestag unterscheiden sich ganz erheblich in ihren wirtschaftspolitischen Vorstellungen. Ein einfacher Koeffizient, der die Häufigkeit der Begriffe „Soziales“ und „Wettbewerb“ in deren Programmen in Beziehung setzt, liefert eine Vielzahl an Ergebnissen. Dieser S/W-Koeffizient zeigt die wirtschaftspolitische Positionierung der Parteien ebenso wie die der Koalitionsregierungen von 2002 bis 2021. Deshalb eignet er sich auch für weitergehende Analysen.

So sieht man, wie sich die Grünen von einer klar linken zu einer moderaten Partei gewandelt haben. Die AfD dagegen steht mit ihrem S/W-Koeffizienten wirtschaftspolitisch klar links, zwischen SPD und der Lin-

ken (bei den verteilungspolitischen Folgen ihrer Steuerpläne steht sie dagegen tendenziell rechts der FDP). Ferner reagieren die Programme der Parteien auf die wirtschaftspolitische Lage. Niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit führen im Durchschnitt zu sozialeren Wahlprogrammen.

Schließlich ist zu sehen, dass Regierungsprogramme Kompromisse der beteiligten Parteien darstellen. Es macht also einen deutlichen Unterschied aus, wer regiert (Blinder und Watson, 2016; Potrafke, 2017). Dabei sind alle Regierungsprogramme stärker auf Wettbewerb ausgerichtet als die relativ sozialeren Wahlprogramme. Wenn man dies berücksichtigt, dann reflektieren die Aushandlungsprozesse offensichtlich die Stimmengewichte der Parteien recht gut. Kurzum, die Wähler:innen haben mit ihrer Wahlentscheidung einen nachvollziehbaren Einfluss auf die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Legislaturperiode.

Literatur

- Blinder, A. S. und M. W. Watson (2016), Presidents and the US economy: An econometric explanation, *American Economic Review*, 106(4), 1015-1045.
- Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, Harper and Row.
- Freier, R. und C. Odenthal (2015), Do parties matter? Estimating the effect of political power in multi-party systems, *European Economic Review*, 80, 315-328.
- Osterloh, S. (2012), Words speak louder than actions: The impact of politics on economic performance, *Journal of Comparative Economics*, 40, 318-336.
- Potrafke, N. (2017), Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies, *Journal of Comparative Economics*, 45, 712-750.

Title: *Creating or Distributing Prosperity? A Quick Look at Election and Government Programs*

Abstract: *Economic policymaking in a social market economy aims for creating and distributing prosperity. Since 2002, this can be seen in elections and government programmes at the federal level, however, with very different emphasis. To analyse this, the relative of the terms "social" and "competition" in the respective programmes is calculated. This S/C-coefficient shows the positioning of parties, their change, reaction to the economic development, the difference between election and government programmes, and finally, the compromise in government formation.*

Hartmut Seifert

Ehrgeizige Pläne der Ampelkoalition zur beruflichen Weiterbildung

Der Koalitionsvertrag der neuen Ampelregierung listet zwar Vorschläge zur Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung auf, bleibt aber mit seinen Vorschlägen unkonkret. Der vorliegende Beitrag erläutert die im Koalitionsvertrag genannten Weiterbildungskonzepte und zeigt auf, wie sie sinnvoll miteinander verknüpft werden könnten, um die berufliche Weiterbildung zu fördern und Engpässen auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft entgegenzuwirken.

Die neue Bundesregierung plant Großes, um die berufliche Weiterbildung auf die Herausforderungen des digitalen und ökologischen Strukturwandels einzustellen. Gleich mehrere ambitionierte Ansätze listet sie in ihrem Koalitionsvertrag auf, mit denen sie die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen will, damit Beschäftigte ihre beruflichen Qualifikationen an die anstehenden strukturellen Umwälzungen anpassen können. Eine solche Initiative ist überfällig. Seit langem herrscht zwar ein bemerkenswerter Grundkonsens zwischen den hauptbeteiligten Akteuren, Staat, Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften, über die enormen Anforderungen an die berufliche Weiterbildung. Die Auffassungen über die einzuschlagenden Wege gehen aber deutlich auseinander, wie nicht zuletzt konträre Positionen in der Enquete-Kommission „Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt“ verdeutlichten (Deutscher Bundestag, 2021). Strittig ist vor allem, ob generelle Ansprüche auf Weiterbildung eingeführt und auch finanziert werden sollen. Einen behutsamen Schritt in diese Richtung hatte bereits die letzte Bundesregierung mit dem Qualifizierungschancen- und dem Arbeit-für-morgen-Gesetz unternommen und den Kreis der geförderten Anspruchsberechtigten ausgeweitet, die Finanzierungsbedingungen verbessert, einen Rechtsanspruch auf Zugang zu Weiterbildungen verankert, die zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses führen. Weitere Reformschritte sollen nun Organisation und Finanzierung der beruflichen Weiterbildung auf ein zukunftsfähiges Fundament stellen.

Infolge des Strukturwandels steht berufliche Weiterbildung vor allem vor zwei Herausforderungen (Arntz et al.,

2018; Dengler und Matthes, 2018; Zika et al., 2019; Weber et al., 2019; Arntz et al., 2020; Hummel et al., 2021): Zum einen werden viele Beschäftigte in den kommenden Jahren den Arbeitsplatz wechseln und neue Tätigkeiten oder gar neue Berufe erlernen müssen. Der Erwerb neuer Kompetenzen und häufig sogar zeit- und kostenaufwändige Umschulungen aus schrumpfenden hin zu expandierenden Tätigkeiten, Berufen und Wirtschaftszweigen sind erforderlich. Zum anderen werden sich an vielen bestehenden Arbeitsplätzen die Tätigkeitsprofile weiter verändern. Beschäftigte werden sich nicht nur bessere digitale Kompetenzen, sondern verstärkt auch soziale Grundfähigkeiten wie Problemlösungsfähigkeit, Kreativität und Eigeninitiative aneignen müssen. Das Risiko, dass der Einsatz von Computern und computergesteuerten Maschinen bestehende Tätigkeiten ersetzt, wird abhängig vom Qualifikationsniveau unterschiedlich eingeschätzt, für Helfertätigkeiten als besonders groß, am geringsten für Expert:innen.

Vier Ansätze

Wie nun will die Bundesregierung die anstehenden qualifikatorischen Herausforderungen angehen? In ihrem Koalitionsvertrag widmet sie der beruflichen Weiterbildung zwar nur eine recht knappe, eineinhalbseitige Textpassage, die aber enthält vor allem vier durchaus substantielle Ansätze (SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP, 2021):

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

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

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

- Ausbau des Aufstiegs-Bafög (ABFG),
- Einführung eines Lebenschancen-Bafög in Verbindung mit einem Freiraumkonto,
- eine Bildungs(teil)zeit nach österreichischem Vorbild,
- ein an das Kurzarbeitergeld angelehntes Qualifizierungsgeld.

Diese Vorschläge bleiben (zwangsläufig) unkonkret. Einige haben allerdings eine Vorgeschichte, die Auskunft über die konzeptionellen Grundstrukturen gibt. Noch aber stehen sie unverbunden nebeneinander, lassen nicht immer erkennen, ob sie bestehende Ansätze ersetzen, ergänzen oder ausbauen sollen. Wie ist das Verhältnis der vorgeschlagenen Instrumente selbst zueinander zu sehen, sind sie komplementär oder substitutiv zu verstehen? Eine stimmige Konzeption aus einem Guss ist jedenfalls nicht auszumachen. Vielmehr scheint es, als hätten die drei Koalitionspartner ihre jeweils favorisierten Konzepte eingebracht,¹ ohne dabei (zunächst) auf eine konsistente Gesamtkonstruktion hinarbeiten. So verbleibt ein ambitionierter Arbeitsauftrag, aus den nachfolgend skizzierten Komponenten ein zukunftsfähiges Konzept zu formen.

Erweitertes Aufstiegs-Bafög

Das geltende Aufstiegs-Bafög, ein bislang durchaus bewährtes Instrument², soll zur Unterstützung des persönlich motivierten lebensbegleitenden Lernens ausgebaut, die Förderbedingungen sollen verbessert werden. Der bisherige individuelle Rechtsanspruch auf Förderung von beruflichen Aufstiegsfortbildungen soll auch für Weiterbildungen auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens und für eine zweite vollqualifizierte Ausbildung erweitert werden. Die bisherige vertikale Orientierung des Aufstiegs-Bafög soll um eine horizontale Dimension ergänzt werden.

Die nur spärlich angedeuteten Konturen des erweiterten Aufstiegs-Bafög lassen Parallelen zu dem von Bündnis90/Die Grünen in die Diskussion gebrachten Weiterbildungs-Bafög erkennen, dessen Eckpunkte etwas konkreter fixiert sind (Deutscher Bundestag, 2019a). Ausgehend von dem Grundgedanken, akademische und berufliche Bildung als gleichwertig anzusehen, soll das bisherige Aufstiegs- zu einem Weiterbildungs-Bafög ausgebaut werden. Es soll allen Beschäftigten, die keinen Anspruch auf Leistungen aus den Sozialgesetzbüchern haben, einen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch auf Weiterbildung einschließlich einer „hochwertigen und ergebnis-

offenen Beratung“ bieten. Der Freistellungsanspruch ist mit einem Rückkehrrecht verbunden.

Im Prinzip schließt das Weiterbildungs-Bafög an den Förderleistungen des SGB II und III an und erweitert die Förderkulisse über den Kreis der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten auf vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte (Bündnis90/Die Grünen, 2019). Vorgesehen ist, jedes zertifizierte Angebot zu fördern, auch Module zur Ergänzung von Kompetenzen. Ein (nicht näher quantifizierter) Mix aus Zuschuss und Darlehen für die Kosten der Maßnahmen und Unterhalt soll, reziprok gestaffelt zur Einkommenshöhe, die Teilnahme an arbeitsmarktbezogener Weiterbildung fördern. Das Weiterbildungsgeld soll um 200 Euro über dem Arbeitslosengeld I und mindestens 200 Euro über dem Arbeitslosengeld II liegen.

Lebenschancen-Bafög und Freiraumkonto

Das Lebenschancen-Bafög soll als neues Instrument selbstbestimmte Weiterbildung auch jenseits berufs- und abschlussbezogener Qualifikationen fördern. Im Unterschied zum erweiterten Aufstiegs- oder Weiterbildungs-Bafög setzt es stärker auf Eigeninitiative. Kernelement soll die Einführung eines Freiraumkontos bilden. Dieser Ansatz geht auf eine Forderung der FDP-Bundestagsfraktion zurück (Deutscher Bundestag, 2019b). Es handelt sich um eine Weiterentwicklung des bestehenden Langzeitkontos mit bedeutsamen Neuerungen. Sie sollen dieses Instrument nicht nur aus dem bisherigen Nischendasein³ herausführen und ihm zu neuer Dynamik verhelfen, sondern auch die Nutzung in Richtung Weiterbildung lenken. Vorgesehen ist, die bisher allein in der Hand der Betriebe liegende Entscheidung, ob überhaupt ein Langzeitkonto eingerichtet wird, zukünftig an die Beschäftigten zu delegieren. Dadurch würde eine zentrale Hürde für die bislang nur geringe Nutzung von Langzeitkonten entfallen (Seifert, 2020). Fortan sollen Beschäftigte autonom entscheiden können, ob sie ein Konto einrichten und Zeit- (Überstunden usw.) und/oder Geldelemente (Boni, Teile des Einkommens) über einen längeren Zeitraum von bis zu 10 Jahren ansparen. Die Guthaben sollen bezahlte Freistellungen für Weiterbildung oder andere Zwecke (Kindererziehungszeiten, Pflegezeiten, Sabbatical, Ehrenamt oder Altersteilzeit) ermöglichen. Auch die Arbeitgebenden können sich an der Bildung von Guthaben beteiligen.

Ein Rechtsanspruch auf Freistellung ist jedoch nicht vorgesehen, Beschäftigte sollen sich mit dem Arbeitgeben-

1 Das ABFG lassen sich Bündnis90/Die Grünen, das Freiraumkonto der FDP und die beiden anderen Ansätze der SPD bzw. Bündnis90/Die Grünen zuschreiben.

2 Seit 1996 wurden durch das AFBG mehr als drei Millionen Fälle gefördert (Statistisches Bundesamt, 2021a).

3 Nur gut 2 % der Betriebe hatten bis 2016 Langzeitkonten eingeführt, die von insgesamt 7 % der Beschäftigten genutzt wurden und nur gut ein Drittel der Nutzer:innen verwendete die Guthaben für Weiterbildung (Ellguth et al., 2018).

den über die Nutzung des Freiraumkontos abstimmen. Beziehende niedriger Einkommen (weniger als 60 % des Medianeinkommens) sollen Anspruch auf Zahlung eines Midlife-Bafög von jährlich max. 1.000 Euro erhalten mit der Möglichkeit, die Förderung über 10 Jahre akkumulieren zu können. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sollen entfallen, sofern die Guthaben für Weiterbildung genutzt werden. Faktisch fällt dieser Anreiz umso geringer aus, je niedriger die Einkommen und der individuelle Steuersatz sind; nahezu völlig entfallen würde er für die von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen weitgehend befreiten mehr als vier Millionen (ausschließlichen) Minijobber:innen.

Die Verwaltung der Konten soll in den Händen einer gemeinnützigen Stiftung liegen. Für eine solche überbetriebliche Lösung⁴, wie sie auch die OECD (2019) empfiehlt, spricht, dass Klein- und Kleinstbetriebe ansonsten organisatorisch sicherlich überfordert wären.⁵ Immerhin entfielen 2019 auf Betriebe mit bis zu 49 Beschäftigten 39 % aller Beschäftigten. Für Deutschland böte sich auch, wie im Weißbuch Arbeiten 4.0 vorgeschlagen (BMAS, 2017), die Rentenversicherung Bund an, die bereits die außerhalb von Betrieben geparkten Langzeitkonten verwaltet.

Die Idee eines Freiraum- oder Lern- oder Lernzeitkontos ist nicht neu (Dobischat und Seifert, 2001)⁶ und wurde auch als ein mit einem Startkapital ausgestattetes „persönliches Erwerbstätigenkonto“ (BMAS, 2017, 181) in die Diskussion gebracht. Sie findet aktuell Unterstützung bei der EU-Kommission (2021). In Frankreich lösten die 2015 eingeführten Weiterbildungskonten (Compte Personnel de Formation (CFP)) das bisherige Recht auf Ausbildung ab (République Française, 2021). Im Unterschied zum vorgeschlagenen Freiraumkonto normiert das CFP-Modell *erstens* einen generellen Rechtsanspruch nicht nur auf Einrichtung eines Kontos, sondern auch auf dessen Nutzung für Weiterbildung, schließt *zweitens* konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten aus und sieht *drittens* eine generelle Finanzierung von 500 Euro pro Konto vor. Die EU-Kommission (2021) schlägt eine Förderung von 30 Stunden pro Jahr und von bis zu 50 Stunden für als besonders förderungswürdig angesehene Gruppen wie atypisch Beschäftigte vor.

4 In der Bauwirtschaft verwaltet die SOKA BAU, eine Einrichtung der Tarifvertragsparteien, die individuellen Arbeitszeitkonten. https://www.soka-bau.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Arbeitnehmer/siko-flex_arbeitnehmer_betriebsraete.pdf (16. März 2022)

5 In Frankreich liegt die Verwaltung in der Hand der Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), einer öffentlichen Finanzinstitution (OECD, 2019, 17).

6 Die vorgeschlagenen Lernzeitkonten sollen Ansprüche auf berufliche Weiterbildung jenseits der betrieblich als notwendig angesehenen Maßnahmen normieren und sich aus verschiedenen Quellen speisen, zu denen auch die Freistellungsansprüche aus den in 14 Bundesländern existierenden Bildungsurlaubsgesetzen gehören.

Bildungsteilzeit

Nach österreichischem Vorbild soll eine Bildungsteilzeit eingeführt werden, um arbeitsmarktbezogene Weiterbildung zu fördern. In Österreich bietet die Bildungsteilzeit Beschäftigten einen Anspruch, die Arbeitszeit für die Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen um 25 bis zu 50 % zu verkürzen (AMS, 2022). Für mindestens vier Monate bis maximal 24 Monate kann Bildungsteilzeit genutzt werden. Das von der Arbeitsverwaltung geleistete Bildungsteilzeitgeld (Wert 2022) beträgt für jede volle Arbeitsstunde 0,86 Euro, um die die wöchentliche Normalarbeitszeit verringert wird.

Vereinbart ist das Grundprinzip der Bildungsteilzeit bereits in einigen Tarifverträgen der Metallindustrie, allerdings ohne öffentliche Förderung (IG Metall, 2017). Sie bieten Beschäftigten einen verbindlichen Anspruch auf (auch partielle) Freistellung für persönlich initiierte Weiterbildung über einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren mit einem Rückkehrrecht in den Betrieb. Ein individuelles Bildungskonto soll der Finanzierung der Bildungsteilzeit dienen, auf dem bis zu 152 Stunden Mehrarbeit im Jahr sowie Weihnachts- und Urlaubsgeld angespart werden können. Möglich sind ferner Einzahlungen des Arbeitgebenden sowie bei der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen die Inanspruchnahme von öffentlichen Fördermitteln (Qualifizierungschancengesetz).

Qualifizierungsgeld – Transformationskurzarbeitergeld

Bei dem Vorschlag, ein an das Kurzarbeitergeld angelehntes Qualifizierungsgeld einzuführen, handelt es sich offensichtlich konzeptionell um das von der IG Metall (2019) als Transformations-Kurzarbeitergeld und ähnlich von Bündnis90/Die Grünen als Qualifizierungs-Kurzarbeitergeld (Deutscher Bundestag, 2020) in die Diskussion gebrachte Instrument. Bei einschneidenden Umbrüchen infolge des digitalen und ökologischen Wandels soll es Beschäftigte im Betrieb halten und für neue Anforderungen und Tätigkeiten qualifizieren. Es soll die Lücke schließen zwischen dem konjunkturellen und dem Transfer-Kurzarbeitergeld. Das erste Instrument greift bei vorübergehendem Arbeitsausfall und das zweite bei dauerhaftem, bei dem eine Rückkehr in den alten Betrieb ausgeschlossen ist. Vorausgesetzt sollen sein ein Qualifizierungstarifvertrag, kollektive Betroffenheit (von z.B. mindestens einem Zehntel der Belegschaft) aufgrund von Strukturbrüchen mit einem relevanten Qualifizierungsbedarf, zwischen den Betriebsparteien abgestimmte Qualifizierungspläne, ein Profiling des Qualifizierungsbedarfs und eine Betriebsvereinbarung. Diese Kriterien sollen einen effektiven und effizienten Einsatz des Instruments gewährleisten.

Wie könnte ein Konzept aussehen?

Wie nun passen die Vorschläge zusammen, für welche Problemkonstellationen versprechen sie geeignete Förderhilfen? Gemeinsames Ziel der vorgeschlagenen Ansätze ist, die berufliche Weiterbildung zu fördern und Engpässe zu beheben, ohne die Konditionen in jedem Fall allerdings genau zu spezifizieren. Als Engpässe gelten sowohl auf Seiten der Betriebe (Seyda und Placke, 2018) als auch der Beschäftigten (Osiander und Stephan, 2020) nicht ausreichende Ressourcen bei Geld, Zeit und Informationen.

Theoretisch besteht die Möglichkeit, alle Vorschläge umzusetzen. Das erscheint jedoch, selbst wenn man koalitionspolitische Befindlichkeiten und Rücksichtnahmen beiseitelässt, allein aufgrund begrenzter finanzieller Ressourcen unrealistisch zu sein. Noch fehlen zwar nähere Angaben über die finanziellen Förderbedingungen, aber eine komfortable Ausstattung aller Vorschläge dürfte angesichts der insgesamt zukünftig eher restriktiven Finanzhaushalte unwahrscheinlich sein. Hinzu kommt die ungeklärte Frage, wie die Gesamtkosten extensivierter Weiterbildungsaktivitäten zwischen den Akteuren zu verteilen sind. Wo endet die Verantwortung der Betriebe und unter welchen Bedingungen ist die qualifikatorische Anpassung an den Strukturwandel eine gesellschaftliche Aufgabe? Werden Anpassungen der Qualifizierung aufgrund von Arbeitsplatz- und Berufswechsel notwendig, sind kaum die ehemaligen Betriebe in die Verantwortung zu nehmen. Öffentliche Förderung ist gefragt, wobei zu klären ist, ob sie beitrags- oder steuerfinanziert oder ein Mix sein soll.

Förderpolitisch stellt sich zudem die Frage, ob es sinnvoll ist, die genannten Ansätze additiv zu behandeln und als ein Gesamtpaket den bestehenden Instrumenten ergänzend zur Seite zu stellen. Die Unübersichtlichkeit würde durch Doppelstrukturen zunehmen, potenzielle Nutzer:innen eher verunsichern, bei begrenzten finanziellen Ressourcen würde deren Aufteilung auf mehrere Instrumente zu jeweils unattraktiven Förderkonditionen führen. Sinnvoller erscheint es, diejenigen Ansätze bzw. Förderelemente weiter zu verfolgen, die versprechen, bestehende Hemmnisse der Weiterbildung zu beseitigen, die Ressourcen zu bündeln, um die Weiterbildungsbeteiligung vor allem bislang eher vernachlässigter Gruppen (gering Qualifizierte, Ältere, atypisch Beschäftigte, aber auch Beschäftigte mit Routinetätigkeiten⁷) zu fördern.

Soweit die vorliegenden Informationen einen Vergleich zulassen, bestehen gewisse Konkurrenzen bzw. Über-

schneidungen in der Förderkulisse zwischen dem Ausbau des erweiterten Aufstiegs-Bafög, der Bildungsteilzeit und dem Freiraumkonto. Die beiden erstgenannten Ansätze sehen generelle Förderungen vor, sind inklusiv. Für das erweiterte Aufstiegs-Bafög spricht, dass es ergänzend zu den Förderregelungen der Sozialgesetzbücher an einem bewährten Instrument anknüpft, dieses erweitert und unterschiedliche Qualifizierungen vom Erlernen eines zweiten Berufs über längere Aufstiegsfortbildungen bis zu beruflichen Anpassungsmaßnahmen oder niederschweligen Möglichkeiten der Qualifizierung ermöglicht. Wenn das erweiterte Aufstiegs-Bafög mit einem Anspruch auf Bildungsfreistellung und Rückkehr in den Betrieb versehen wird, bleibt nicht zu erkennen, welche zusätzlichen Fördereffekte eine Bildungsteilzeit bringen könnte, sodass auf dieses Instrument entweder verzichtet oder, wie noch zu diskutieren ist, in Elementen mit anderen Ansätzen verknüpft werden kann.

Hierfür sprechen auch die eher ernüchternden Erfahrungen mit der österreichischen Bildungsteilzeit. Sie zeigen, dass dieses Instrument überproportional von Höherqualifizierten bzw. Personen mit einer starken Weiterbildungsneigung genutzt wird (Bock-Schappelwein et al., 2017). So verwundert es nicht, dass in Österreich längst Vorschläge in der Diskussion sind, die als unzureichend angesehene Bildungsteilzeit ebenso wie andere Instrumente (Bildungskarenz, Fachkräftestipendium) zusammenzuführen, zu ersetzen und zu einem konsistenten und überschaubaren Modell der Weiterbildungsförderung auszubauen (Kaske, 2017).

Es bleibt dann noch die Rolle des vorgeschlagenen Freiraumkontos abzuwägen. Soll es das Aufstiegs-Bafög ersetzen oder ergänzen? Gegen die erste Alternative spricht, dass Geringqualifizierte, atypisch Beschäftigte und Geringverdienende kaum in der Lage und bereit sein dürften, den Konten für längere Bildungszeiten ausreichende Zeit- oder Geldelemente zuzuführen. Von der vorgeschlagenen Befreiung der angesparten Guthaben von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen profitieren sie vergleichsweise wenig. Und die vorgesehene finanzielle Förderung der Geringverdienenden reicht nicht für längere Qualifizierungszeiten.⁸ Erforderlich würde eine hohe Kofinanzierung durch die Beschäftigten – die aber hält, wie die OECD (2019) schlussfolgert, gerade Geringverdienende bei der Weiterbildung zurück. Sie schlägt stattdessen vor, Freistellungsansprüche aus Bildungsurlaub mit Weiterbildungskonten zu kombinieren, um so größere

7 Gerade deren Tätigkeiten gelten als gefährdet, da sie sich durch Computer oder computergestützte Maschinen ersetzen lassen (Heß et al., 2019).

8 Die über zehn Jahre akkumulierten Förderbeträge in Höhe von 10.000 Euro würden bei einem Bruttolohn an der Niedriglohnschwelle von 12,27 Euro (Statistisches Bundesamt, 2021b) eine Bildungszeit von etwas über 810 Stunden ermöglichen.

Guthaben für längere Bildungszeiten bilden zu können. Hierfür würden sich die Bildungsurlaubsgesetze mit ihren jährlich fünftägigen Freistellungsansprüchen anbieten, die in 14 Bundesländern allen Beschäftigten unabhängig vom Qualifikationsgrad und Einkommenshöhe zustehen. Notwendig wäre, die auf zwei Jahre begrenzte Akkumulierbarkeit unter der Voraussetzung aufzuheben, dass die angesparten Zeiten allein der beruflichen Weiterbildung und nicht anderen Zielen der Weiterbildung dienen. Schließlich verzichtet das vorgeschlagene Modell des Freiraumkontos im Unterschied zum erweiterten Aufstiegs-Bafög auf einen rechtlichen Freistellungsanspruch auf Weiterbildung.

Das Freiraumkonto und die Bildungsteilzeit stimmen in einigen Punkten überein, in anderen unterscheiden sie sich stark. Beide zielen auf selbstbestimmte, nicht durch den Strukturwandel bedingte Weiterbildung, setzen auf Eigeninitiative und Zeit-/Geldbeteiligungen der Beschäftigten mit möglichen betrieblichen Aufstockungen. Die Bildungsteilzeit geht mit einem Rechtsanspruch auf Freistellung und Rückkehr in den Betrieb einen Schritt weiter. Warum nicht die bestehenden Langzeitkonten um diese Elemente sowie Ansprüche aus den Bildungsurlaubsgesetzen anreichern und zu einem erfolgversprechenden Instrument eigeninitiiert Qualifizierungen ausbauen?

Auf einer anderen, nicht mit den zuvor diskutierten Ansätzen konkurrierenden Förderebene liegt das auf eine spezielle Problemkonstellation zugeschnittene Transformations-Kurzarbeitergeld. Es soll möglichst präventiv helfen, größere Restrukturierungsprozesse unter Vermeidung von Arbeitslosigkeit zu bewältigen (Bieback, 2019). Die Beschäftigten erhalten die Möglichkeit, ihre Qualifikationen an die neuen, durch den Strukturwandel verursachten Anforderungen anzupassen. Eigentlich ist dies eine von den Betrieben zu leistende Aufgabe. Für eine öffentliche Förderung spricht, dass bei großen Strukturbrüchen die notwendigen Qualifizierungsleistungen einzelne Unternehmen überfordern könnten, weshalb die Anpassungsmaßnahmen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang erfolgen und dadurch Arbeitsplätze verloren gehen – wirtschaftliches Wachstum leidet (Bosch, 2019). Dieser Sondersituation sollen die genannten Anspruchsvoraussetzungen (Mindestbetroffenheit, Qualifizierungspläne, Profiling, Betriebsvereinbarungen) Rechnung tragen. Um dem ferner geforderten Kriterium „Verbleib im Betrieb“ Nachdruck zu verleihen, ließe sich die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen an eine mehrjährige Beschäftigungssicherung koppeln, wie sie im Rahmen betrieblicher Bündnisse seit Jahren vereinbart werden. Schließlich würden aufstockende Leistungen zum Kurzarbeitergeld durch die Betriebe, wie sie in zahlreichen tariflichen betrieblichen Vereinbarungen für

das Konjunktur-Kurzarbeitergeld gelten, die Einkommenseinbußen der Kurzarbeitenden begrenzen.

Exklusiv könnte das in die Diskussion gebrachte Kriterium „Betriebsvereinbarung“ wirken, da mehr als die Hälfte aller Beschäftigten in Betrieben ohne Betriebsrat arbeitet (Ellguth und Kohaut, 2021). Eine Ersatzlösung könnte sein, die Arbeitgebenden zu verpflichten, die Beschäftigten über geplante Restrukturierungs- und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen zu informieren, diese mit ihnen abzustimmen und ebenfalls Beschäftigungssicherungen zu vereinbaren.

Schließlich wollen alle der diskutierten Ansätze die Beratungsaktivitäten ausbauen, teilweise sind sie Voraussetzung für den Bezug von Förderleistungen (Qualifizierungsgeld, Aufstiegs-Bafög). Deshalb dürfte es unstrittig sein, die mit dem Qualifizierungschancengesetz intensivierten Beratungsaktivitäten fortzusetzen. Weitere Unterstützung ist von den in einigen Tarifbereichen probeweise eingeführten Weiterbildungsmentor:innen zu erwarten. Als betriebsinterne Fachleute mit intimer Kenntnis nicht nur der betrieblichen Qualifikationsanforderungen, sondern auch der Beschäftigten mit ihren Qualifikationsprofilen und -wünschen sowie ihren Vorbehalten ergänzen sie externe Beratungen.

Fazit

Die gute Nachricht ist zweifellos, dass die Ampelkoalition die seit Jahren von Politik und Wissenschaft geforderte Intensivierung der beruflichen Weiterbildung fortsetzen, ausbauen und für die Anforderungen des anstehenden Strukturwandels rüsten will. Zweifellos versprechen die vorgeschlagenen Ansätze, die Beteiligung an Maßnahmen zu steigern und dabei auch bislang eher vernachlässigte Personengruppen stärker einzubeziehen. Ob sie den Herausforderungen des Strukturwandels gewachsen sind, hängt wesentlich von ihrer Ausstattung mit Fördermitteln und zeitlichen Freistellungsansprüchen sowie dem Ausbau der betriebsexternen und -internen Beratungseinrichtungen ab. Es sollte aber klar sein, dass die Bewältigung des Strukturwandels nicht allein eine Aufgabe öffentlicher Förderung sein kann; die erhöhten Anpassungsleistungen erfordern ebenso einen gesteigerten Beitrag der Betriebe sowie der Beschäftigten. Eine zentrale offene Frage in diesem Zusammenhang bleibt, welcher der Akteure welchen Beitrag für welche Form der Weiterbildung leisten sollte.

Den Kern eines Reformkonzepts könnte wie hier angedeutet ein erweitertes Aufstiegs-Bafög bilden, ergänzt durch ein Transfer-Kurzarbeitergeld sowie für eigeninitiierte Weiterbildung eine Kombination aus Elementen des Freiraumkontos und der Bildungsteilzeit.

Literatur

- AMS – Arbeitsmarktservice Österreich (2022), Bildungsteilzeitgeld, <https://www.ams.at/arbeitsuchende/aus-und-weiterbildung/so-foerdern-wir-ihre-aus-und-weiterbildung/-bildungsteilzeitgeld> (9. März 2022).
- Arntz, M., T. Gregory und U. Zierahn (2018), Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen, Mannheim ZEW.
- Arntz M., T. Gregory und U. Zierahn (2020), Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit, *Wirtschaftsdienst*, 100(13), 41-47, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/13/beitrag/digitalisierung-und-die-zukunft-der-arbeit.html> (9. März 2022).
- Bieback, H.-J. (2019), Zur Bewältigung des Strukturwandels: Transformations-Kurzarbeitergeld auf den Weg bringen. Warum eine neue Form des Kurzarbeitergeldes notwendig ist, *Soziale Sicherheit*, 69(10), 373-384.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017), Weißbuch Arbeiten 4.0.
- Bock-Schappelwein, J., U. Famira-Mühlberger und U. Huemer (2017), Instrumente der Existenzsicherung in Weiterbildungsphasen in Österreich, *Wifo-Monatsberichte*, 90(5), 393-402.
- Bosch, G. (2019), Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel, Working Paper 158 Forschungsförderung Hans-Böckler-Stiftung, https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_158_2019.pdf (9. März 2022).
- Bündnis90/Die Grünen (2019), Fraktionsbeschluss Weiterbildung garantiert vom 17. Dezember 2019, <https://strengmann-kuhn.de/weiterbildung-garantiert/> (9. März 2022).
- Dengler, K. und B. Matthes (2018), Wenige Berufsbilder halten mit der Digitalisierung Schritt. Substituierbarkeitspotenziale von Berufen. IAB-Kurzbericht 4/2018. Nürnberg, <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0418.pdf> (9. März 2022).
- Deutscher Bundestag (2019a), Vom Aufstiegs-BAfög zum Weiterbildungs-BAfög, BT-Drucksache 19/15803, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/158/1915803.pdf> (9. März 2022).
- Deutscher Bundestag (2019b), Niemals ausgelern, immer neugierig – Ein zweites Bildungssystem für das ganze Leben, BT-Drucksache 19/14777, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/147/1914777.pdf> (11. März 2022).
- Deutscher Bundestag (2020), Arbeitslosenversicherung und Arbeitsversicherung weiterentwickeln, BT-Drucksache 19/17521, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/175/1917521.pdf> (9. März 2022).
- Deutscher Bundestag (2021), Bericht der Bundesregierung über die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsförderung und die entsprechenden Ausgaben, BT-Drucksache 19/25785, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/257/1925785.pdf> (9. März 2022).
- Dobischat, R. und H. Seifert (2001), Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten, *WSI-Mitteilungen* 54(2), 92-101.
- Ellguth, P., H. D. Gerner und I. Zapf (2018), Arbeitszeitkonten in Betrieben und Verwaltungen. Flexible Arbeitszeitgestaltung wird immer wichtiger, *IAB-Kurzbericht*, 15.
- Ellguth, P. und S. Kohaut (2021), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem Betriebspanel 2020, *WSI-Mitteilungen*, 74(4), 306-314.
- EU-Kommission (2021), *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu individuellen Lernkonten*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0773> (11. März 2022).
- Heß, P., S. Janssen und U. Leber (2019), Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter, *IAB-Kurzbericht*, 16.
- Hummel, M., F. Bernardt, M. Kalinowski, T. Maier, A. Mönnig, C. Schneemann, S. Steeg, M. I. Wolter und G. Zika (2021), Demografie und Strukturwandel prägen weiterhin die regionale Entwicklung der Arbeitsmärkte, *IAB-Kurzbericht*, 1.
- IG Metall (2017), So funktioniert die Bildungsteilzeit, <https://www.igmetall.de/politik-und-gesellschaft/zukunft-der-arbeit/bildung-und-qualifizierung/ratgeber-so-funktioniert-die-bildungsteilzeit> (9. März 2022).
- IG Metall (2019), Das Transformationskurzarbeitergeld, https://www.igmetall.de/download/20190605_Faktenblatt_Transformationskurzarbeitergeld__ad5c79ba937cc7628d88a0ddebe62b5fe65bb89f.pdf (9. März 2022).
- Kaske, R. (2017), Qualifizierung neu finanzieren, Weiterbildungschancen gerechter verteilen, <https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Qualifizierungsgeld.pdf> (9. März 2022).
- OECD (2019), *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's Box?* OECD Publishing.
- Osiander, C. und G. Stephan (2020), Was beeinflusst die Weiterbildungsbereitschaft von Beschäftigten? Befunde aus seiner Vignettenstudie, *Industrielle Beziehungen*, 27(3), 336-359.
- République Française (2021), Compte personnel de formation (CPF): une hausse des demandes sans précédent en 2020, <https://www.vie-publique.fr/en-bref/282244-compte-personnel-de-formation-cpf-une-hausse-sans-precedent-en-2020> (9. März 2022).
- Seifert, H. (2020), Langzeitkonten – Warum ein gutes Arbeitszeitkonzept nur mäßig erfolgreich ist, *WSI-Mitteilungen*, 73(4), 300-304.
- Seyda, S. und Placke, B. (2018), Die neunte IW-Weiterbildungserhebung – Kosten und Nutzen betrieblicher Weiterbildung, *IW-Trends*, 4/2017.
- SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (9. März 2022).
- Statistisches Bundesamt (2021a), Aufstiegs-Bafög 2020: 7 % mehr Personen gefördert als im Vorjahr, Pressemitteilung vom 30. Juni 2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_N042_214.html (11. März 2022).
- Statistisches Bundesamt (2021b), 7,8 Millionen Niedriglohnjobs im April 2021, Pressemitteilung vom 20. Dezember 2021, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/12/PD21_586_62.html (9. März 2022).
- Weber, E., R. Helmrich, M. I. Wolter und G. Zika (2019), Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Bildung, in R. Dobischat, B. Käpplinger, G. Molzberger und D. Münk (Hrsg.), *Bildung 2.1 für Arbeit 4.0*, 63-79, Wiesbaden.
- Zika, G., C. Schneemann, M. Kalinowski, T. Maier, S. Winnige, A. Mönnig und M. I. Wolter, (2019), Folgen von beruflichen Passungsproblemen und Weiterbildungsbedarfe in einer digitalisierten Arbeitswelt. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 526/1W, Berlin, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/62987/ssoar-2019-zika_et_al-Folgen_von_beruflichen_Passungsproblemen_und.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2019-zika_et_al-Folgen_von_beruflichen_Passungsproblemen_und.pdf (9. März 2022).

Title: Ambitious Plans of the “Traffic Light” Coalition for further Vocational Training

Abstract: The article presents the proposals for the reorientation of vocational training listed in the coalition agreement of the new “traffic light” government and discusses them against the background of the upcoming challenges of ecological and digital structural change. However, the proposals are unrelated and do not always indicate whether they are intended to replace, supplement or expand existing programmes and approaches. For this reason, a coherent conception cannot be identified. The article shows how a sustainable concept can be formed from the approaches that are still unconnected.

Johannes Paha*

CO₂-Bepreisung beeinflusst den Wettbewerb – und profitiert von ihm

Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels haben Auswirkungen auf den Wettbewerb. Am Beispiel des Brennstoffemissionshandelsgesetzes lässt sich zeigen, warum die umweltpolitisch intendierte Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung in von Marktmacht betroffenen Märkten reduziert ist und wie eine konsequente Umsetzung des Kartellrechts diese Situation verbessert. Da der Emissionshandel zudem die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen gefährden kann, gab es bereits Forderungen nach dessen Modifikation. Es drohen Subventionswettläufe und Steuerwettbewerb, denen die Kontrolle staatlicher Beihilfen als Element der europäischen Wettbewerbspolitik, das Welthandelsrecht und Maßnahmen der Klimadiplomatie entgegenwirken.

Im Dezember 2019 wurde das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz, BEHG) als Teil des Klimapakets der Bundesregierung verabschiedet. Der Zweck dieses Gesetzes liegt nach § 1 BEHG darin, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen, d. h. Benzin, Gasöl, Heizöl, Erdgas und Flüssiggase (BEHG Anlage 2), zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Da durch die Nutzung der Brennstoffe CO₂-Emissionen entstehen, die zum Klimawandel beitragen, handelt es sich um einen Ansatz zur Internalisierung negativer externer Effekte. Die Bepreisung fossiler Treibhausgasemissionen dient mithin dem Ziel der „Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050, und [der] Erreichung der Minderungsziele nach der EU-Klimaschutzverordnung sowie [der] Verbesserung der Energieeffizienz“ (§ 1 BEHG).

Steuerschuldner sind nach § 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 BEHG natürliche und juristische Personen, die Brennstoffe in Verkehr bringen. Seit dem 1.1.2021 müssen diese der deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt bis zum 30. September eines Jahres Emissionszertifikate abgeben, die der Gesamtmenge an Brennstoffemissionen im vorangegangenen Kalenderjahr entsprechen (§ 8 BEHG). Die Emissionszertifikate werden von 2021 bis 2025 zu einem Festpreis verkauft. Der Festpreis

betrug 25 Euro pro Emissionszertifikat 2021 und stieg zum 1.1.2022 auf 30 Euro an. Zum 1.1.2023 ist eine weitere Steigerung um 5 Euro und zum 1.1.2024 und 2025 um 10 Euro je Zertifikat bis auf 55 Euro vorgesehen (§ 10 BEHG). In der Festpreisphase ist die Zahl der verfügbaren Zertifikate unbegrenzt (Umweltbundesamt, 2021). Eine Versteigerung der Zertifikate und die Festlegung einer Obergrenze für die jährlichen Emissionsmengen ist ab 2026 vorgesehen.

Das BEHG beeinflusst daher die Gleichgewichte in Märkten, auf denen diese Brennstoffe gehandelt werden, sowie die Gleichgewichte in nachgelagerten Märkten, auf denen diese Brennstoffe als Produktionsfaktoren genutzt werden. So werden die Preise von Brennstoffen erhöht und die Gewinnmargen ihrer Anbieter reduziert, um sowohl Anreize zur Ersetzung von klimaschädlichen durch CO₂-neutrale Brennstoffe zu schaffen als auch um CO₂-Emissionen durch eine Minderung der Ausbringungsmengen zu senken.¹ Dies gilt unmittelbar für die Menge an Brennstoffen und mittelbar auch für Güter und Dienstleistungen, in die diese Brennstoffe als Produktionsfaktoren eingehen.

1 Die Biokraftstoffindustrie begrüßt die zum 1.1.2022 erfolgte Erhöhung des Preises der Emissionszertifikate, da hierdurch fossile Brennstoffe schrittweise durch Biokraftstoffe ersetzt werden. Auch für die Immobilienbranche werden so Anreize zur Erarbeitung von CO₂-Vermeidungsstrategien geschaffen, um einer Erhöhung der Betriebskosten entgegenzuwirken (Transagro, 2022; Nordkurier, 2021).

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

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

* Der Beitrag entstand während der Vertretung der Professur für Umweltpolitik an der Universität Hohenheim.

PD Dr. Johannes Paha ist Privatdozent an der Justus-Liebig-Universität in Gießen und Research Associate an der Stellenbosch University in Südafrika.

Die positiven Wohlfahrtswirkungen einer Reduktion des CO₂-Ausstoßes sind gegen die negativen Wohlfahrtseffekte einer Preissteigerung bei Gütern wie z.B. Wohnen und Mobilität aufzuwiegen. Ähnliches gilt für die Effekte der umweltpolitischen Maßnahmen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Auswirkungen auf die Beschäftigung. Diesbezüglich stellt das Bundeswirtschaftsministerium fest, dass die „Energiewende [...] so gestaltet werden [muss], dass die Versorgung gewährleistet ist, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhalten bleibt und die Belastung von Verbrauchern sozial ausgewogen bleibt. Dafür ist es unerlässlich, dass wir in Klimafragen den globalen Schulterschluss suchen, und Lösungen grenzüberschreitend finden“ (BMWi, o. D.):

Wirkungen des Wettbewerbs auf die Umweltpolitik

Das BEHG verursacht eine Erhöhung der Brennstoffpreise, wodurch deren Absatzmenge und der Brennstoffverbrauch sinken. Hierin liegt die umweltpolitisch erwünschte Steuerungswirkung der CO₂-Bepreisung. Das Ausmaß dieser Senkung hängt jedoch von einer Reihe von Faktoren ab. So ist die Reduktion der Emissionen üblicherweise stärker, wenn CO₂-neutrale Alternativen leicht verfügbar sind und wenn ein größerer Anteil des CO₂-Preises in die Preise der fossilen Brennstoffe überwälzt wird.

Die Stärke dieser Überwälzung hängt sowohl von der Preiselastizität der Nachfrage (also von den Möglichkeiten der Nachfrager zur Reduktion der Brennstoffnutzung oder deren Substitution durch Alternativen) als auch von der Wettbewerbsintensität auf den Brennstoffmärkten ab (z. B. de Bruyn et al., 2015). In Märkten mit einem intensiven Wettbewerb sind die Preis-Kosten-Margen der Anbieter üblicherweise niedrig und ihre Handlungsoptionen begrenzt. Sie sehen sich lediglich vor der Wahl, entweder die Kostensteigerungen (nahezu) vollständig an ihre Abnehmenden weiterzugeben oder aus dem Markt auszuscheiden. In stärker konzentrierten Märkten mit einer geringeren Wettbewerbsintensität und damit höheren Preis-Kosten-Margen steht den Anbietern eine weitere Möglichkeit zur Verfügung. Anstelle einer (nahezu) vollständigen Weitergabe des CO₂-Preises mit einer starken Reduktion der Absatzmenge ist es für marktmächtige Unternehmen vorteilhafter, nur einen Teil des CO₂-Preises in die eigenen Preise zu überwälzen, um so die Reduktion der Absatzmenge zu begrenzen. Die umweltpolitisch erwünschte Steuerungswirkung ist damit in durch Marktmacht geprägten Märkten geringer (auf Barnett, 1980, aufbauende Literatur zur Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen im Oligopol z. B. Requate, 2006).

Wenn in wettbewerblichen Märkten eine stärkere Reduktion der Emissionen sowie der damit verbundenen Um-

weltschäden bewirkt wird, können dort auch höhere Kosten des umweltpolitischen Eingriffs in Kauf genommen werden. Solche Kosten resultieren aus dem Umstand, dass die Brennstoffe ihren Abnehmern einen Nutzen verschaffen, der jedoch durch die (aufgrund der CO₂-Bepreisung) gestiegenen Preise und die somit gesunkene Absatzmenge reduziert wird. Der Vermeidung der durch die Emissionen bewirkten externen Kosten steht also eine Senkung der Konsumentenrente auf den Brennstoffmärkten gegenüber. Da sich die Nachfrage nach Brennstoffen aus der Nachfrage nach Gütern wie Wohnen oder Mobilität ableitet, umfassen die Kosten des umweltpolitischen Eingriffs (d.h. dessen negative Wirkung auf die Konsumentenrente) auch negative Wirkungen auf diesen nachgelagerten Märkten. Aus makroökonomischer Sicht sind zudem negative Beschäftigungswirkungen und ausbleibende Multiplikatoreffekte zu berücksichtigen.

In durch Marktmacht geprägten Märkten sind Konsumentenrente und Beschäftigung jedoch bereits durch die dort ohnehin höheren Preise und niedrigeren Mengen reduziert. Eine weitere Reduktion aufgrund eines umweltpolitischen Eingriffs führt vor dem Hintergrund der reduzierten Steuerungswirkung des Eingriffs in diesen Märkten leicht zu einer Situation, in der die negativen Wirkungen des Eingriffs seine positiven Wirkungen übersteigen können.

Probleme einer an den Wettbewerb angepassten Umweltpolitik

Denkbar wäre, die umweltpolitischen Eingriffe an die Wettbewerbsintensität der betroffenen Märkte anzupassen, um auf wettbewerblichen Märkten (mit ihrer stärkeren Lenkungswirkung und dem besseren Verhältnis aus Kosten und Nutzen der Maßnahme) höhere CO₂-Preise zu setzen. Dies könnte durch eine branchenspezifische CO₂-Steuer oder durch eine Trennung der Märkte für Emissionszertifikate nach Branchen erfolgen (Innes et al., 1991; Meunir, 2011).² Eine derart diskriminierende CO₂-Bepreisung wäre jedoch in mancherlei Hinsicht problematisch.

So ergibt sich eine diskriminierende CO₂-Bepreisung derzeit als Nebeneffekt der Parallelität des nationalen Zertifikatehandels in Deutschland mit seinem Fokus auf Brennstoffe und des europäischen Zertifikatehandels, der aktuell die Bereiche Elektrizitäts- und Wärmeerzeugung, die innereuropäische Luftfahrt und energieintensive Branchen wie Stahl und Zement umfasst. Aufgrund des Fokus auf

² Eine weitere Möglichkeit wäre eine kostenfreie Zuteilung eines Teils der Zertifikate an marktmächtige Unternehmen. Im europäischen Emissionshandelssystem erfolgt eine solche kostenfreie Zuteilung bislang an Branchen, die im internationalen Wettbewerb andernfalls starken Nachteilen ausgesetzt wären oder einem erhöhten Risiko von Carbon Leakage ausgesetzt sind (EU-Kommission, o. D. a).

unterschiedliche Branchen und Regionen resultieren aus dieser Parallelität nahezu zwangsläufig unterschiedliche Preise für CO₂-Emissionen (EU-Kommission, o.D.b). So wurde ein Zertifikat zum Ausstoß von 1 t CO₂ im europäischen Handelssystem Anfang Februar 2022 zu einem Preis von nahezu 100 Euro gehandelt (Reuters, 2022), während der deutsche Festpreis bei 30 Euro lag. Diese Preisunterschiede führen jedoch bestenfalls zufällig zu einer optimalen Anpassung der CO₂-Preise an die Marktstruktur.³

Darüber hinaus können segmentierte Zertifikatemärkte für den Emissionshandel auch aufgrund des Einflusses von Spekulanten sowie weiterer Möglichkeiten zur Manipulation problematisch sein (Bloomberg, 2021). Denn auf Zertifikatemärkten mit einer kleinen Zahl von Teilnehmenden können große Marktteilnehmende versucht sein, den Preis der Zertifikate etwa durch Hortung zu ihren Gunsten zu beeinflussen (Requate und Reichenbach (2011) mit Literaturüberblick). Die höhere Zahl von Marktteilnehmenden in einem mehrere Branchen umfassenden, integrierten Zertifikatemarkt reduziert üblicherweise die Erfolgsaussichten solcher Manipulationsversuche. Dies gilt insbesondere, wenn die Marktteilnehmenden sich dort einer großen Zahl anderer Marktteilnehmender gegenübersehen, mit denen sie nicht im Wettbewerb auf nachgelagerten Märkten stehen.

Schließlich dürfte eine diskriminierende CO₂-Bepreisung den verantwortlichen Behörden vor dem Hintergrund von Informationsasymmetrien auch erhebliche Transaktions- und Informationskosten verursachen. Zudem lassen sich manche Informationsasymmetrien auch mit großem Aufwand nicht völlig eliminieren. In einer solchen Situation mit drei Marktperfektionen (negative externe Effekte, Marktmacht und asymmetrische Informationen) kann ein einheitlicher CO₂-Preis trotz der beschriebenen Ineffizienzen wiederum die beste aller suboptimalen Formen der Marktintervention sein (Meunir, 2011).

Unterstützung der Umweltpolitik durch die Wettbewerbspolitik

Vor dem Hintergrund einer reduzierten Steuerungswirkung der Umweltpolitik bei abgeschwächtem Wettbewerb und den Problemen einer branchenspezifischen CO₂-Bepreisung erklärt sich, warum die EU-Kommission (2021a, 1) in ihrer Stellungnahme zur Unterstützung der europäischen Umweltziele durch die Wettbewerbspolitik an oberster Stelle ausführt, dass die Umweltpolitik nur dann wirksam sein könne, wenn die Märkte auf die neuen regulatorischen Signale und Anreize reagieren können,

ohne den Wettbewerb zu verzerren, und wenn Unternehmen durch intensiven und fairen Wettbewerb zu Innovationen gedrängt werden.⁴

Die Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs ist das oberste Ziel der Wettbewerbspolitik. Im Kern umfasst diese das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen (Kartellverbot, §§ 1-3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB), das Verbot der Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (§§ 18-21 GWB) und die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (§§ 35-43a GWB), die sich ähnlich auch im europäischen Wettbewerbsrecht insbesondere in den Artikeln 101 und 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in der Fusionskontrollverordnung finden.

Das europäische Wettbewerbsrecht verbietet zudem gemäß der Artikel 107-109 AEUV die Vergabe von Beihilfen durch die Mitgliedstaaten an Unternehmen, wenn die Beihilfen den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen drohen, und sofern sie nicht (verkürzt gesagt) klar definierte Formen von Marktversagen korrigieren oder zur Erreichung von (Verteilungs-)Zielen beitragen, die im europäischen Interesse liegen (Schwalbe, 2022). Die Beihilfenkontrolle spielt für die Umweltpolitik eine zentrale Rolle.

Probleme einer Zurückstellung des Wettbewerbs hinter die Umweltzielsetzung

Umwelt- und Wettbewerbsziele können auch in einem Spannungsverhältnis stehen. Z. B. können manche (wettbewerbsbeschränkenden) Vereinbarungen zwischen Unternehmen oder Unternehmenszusammenschlüsse nötig sein, um den Markt für neue, umweltfreundliche Produkte fortzuentwickeln (Dahlbender, 2021). Von solchen Initiativen, die nicht notwendigerweise die Preise senken oder die Produktqualität verbessern, profitieren folglich nicht immer die Verbraucher:innen, wie von den §§ 2 und 36 GWB für eine Freigabe solcher Kooperationen oder Unternehmenszusammenschlüsse verlangt wird, sondern vielfach auch außerhalb des Marktes stehende Dritte (z. B. Bundeskartellamt, 2020; Mayer, 2021).

Dazu führt das Bundeskartellamt (2020, 44) aus: „Soweit es zu Zielkonflikten zwischen Wettbewerbsschutz und Gemeinwohlinteressen kommt, ist für die Abwägungsentcheidung primär der demokratisch legitimierte Gesetz-

3 Zudem resultiert aus der Parallelität zweier Systeme das Risiko einer Doppelbelastung von CO₂-Emissionen (Meßerschmidt, 2021), obgleich diese gemäß § 7 Abs. 5 BEHG möglichst vermieden werden soll.

4 Im Original: „[E]nvironmentally ambitious policies will only be effective if markets respond to the new regulatory signals and incentives without creating distortions to competition, and if firms are pushed to innovate by competing intensely and fairly with each other“ (EU-Kommission, 2021a, 1). Weitere Ausführungen zur europäischen Wettbewerbspolitik im Kontext des Green Deal finden sich in EU-Kommission (2021d).

geber zuständig. Er kann bspw. Umweltschutzstandards zwingend vorgeben und sie damit zugleich – im Hinblick auf mögliche Abweichungen nach unten – dem Wettbewerb als Parameter schlicht entziehen.⁴⁵ Das Bundeskartellamt bietet zudem an, Unternehmen zur kartellrechtskonformen Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsinitiativen zu beraten (Bundeskartellamt, 2022b).

Warum eine Zurückstellung des Wettbewerbsgedankens hinter die Umweltzielsetzung problematisch sein kann und in jedem Fall einer eingehenden Analyse und in manchen Fällen einer gesetzlichen Regelung bedarf, zeigt sich auch anhand der in § 42 GWB verankerten Möglichkeit zur Erlaubnis von Unternehmenszusammenschlüssen durch den/die Bundesminister:in für Wirtschaft trotz einer Untersagung durch das Bundeskartellamt. Eine Ministererlaubnis ist möglich, sofern die möglichen Wettbewerbsbeschränkungen von den gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen werden, oder wenn dieser durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist.

Beispielhaft ist die vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier 2019 (in Abweichung von der Empfehlung der Monopolkommission) erteilte Ministererlaubnis für ein Gemeinschaftsunternehmen im Gleitlagerbereich zwischen der Miba AG und der Zollern GmbH & Co. KG zu nennen, die mit der Erreichung umweltpolitischer Ziele im Kontext der Energiewende begründet wurde, da Gleitlager wichtige Komponenten in Windkraftanlagen, Gasturbinen, Biogasanlagen, Blockheizkraftwerken und sauberen Schiffsmotoren seien (BMW, 2019). Diese Entscheidung wurde von manchen Beobachtenden mit Skepsis betrachtet: Während die Unternehmen zum Zeitpunkt der Ministererlaubnis zwar Gleitlager unter anderem für Panzer herstellten, erfolgte damals noch keine Produktion von Gleitlagern für Windkraftanlagen oder sonstige Anwendungen im Bereich der erneuerbaren Energien (Konrad, 2020).

Wirkungen der Umweltpolitik auf den Wettbewerb

Der Schutz des Wettbewerbs und der Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen ist wichtig, um zu verhindern, dass die hiesigen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu einer Benachteiligung heimischer Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen. Schließlich steigen die Produktionskosten deutscher Unter-

nehmen durch die CO₂-Bepreisung im Vergleich mit ausländischen Unternehmen an. Daher werden von Unternehmen mitunter Forderungen nach einer Anpassung der Klimaschutzmaßnahmen geäußert, da befürchtet wird, dass diese Maßnahmen zu einem Verlust von Aufträgen an ausländische Wettbewerber:innen führen könnten (Handelsblatt, 2021). So werden nicht nur Arbeitsplätze, sondern auch die Erreichung der Umweltziele an sich gefährdet. Denn letztlich werden die klimaschädlichen CO₂-Emissionen lediglich aus Deutschland heraus in andere Länder verlagert (Carbon Leakage), wo sie das Klima ähnlich beeinflussen. Mittel- bis langfristig kann es auch zum Investment Leakage kommen, wenn Unternehmen ihre Produktion in Länder mit laxeren Umweltstandards verlagern (EU-Kommission, 2021b).

Durch § 11 Abs. 3 BEHG wird die Bundesregierung daher ermächtigt, „die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln.“ Diese Maßnahmen werden durch die BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) vom 21.7.2021 festgelegt. Gemäß § 4 BECV kann den von Carbon Leakage und einem Verlust ihrer grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit betroffenen Unternehmen in den beihilfeberechtigten Sektoren (Tabelle 1 im Anhang der BECV) eine Beihilfe gewährt werden. Da solche Beihilfen geeignet sind, den Wettbewerb nicht nur zwischen europäischen und außereuropäischen Unternehmen, sondern auch innerhalb des europäischen Binnenmarkts zu beeinflussen, unterliegen sie nach Art. 107 AEUV der Kontrolle staatlicher Beihilfen.

Die Beihilfenkontrolle soll einen wettbewerbsverfälschenden Subventionswettbewerb europäischer Mitgliedstaaten unterbinden und erlaubt staatliche Beihilfen daher nur unter bestimmten Bedingungen wie z. B. die Vermeidung bestimmter Formen von Marktversagen (Schwalbe, 2022). Als Gegenleistung für den Erhalt einer Beihilfe nach der BECV muss ein Unternehmen somit nach den §§ 10 ff BECV nachweislich Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder der Dekarbonisierung des Produktionsprozesses getätigt und die wirtschaftliche Durchführbarkeit dieser Maßnahmen nachgewiesen haben.

Die Verquickung der durch die CO₂-Bepreisung bewirkten Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen mit einer Entlastung im Gegenzug für Investitionen in Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz ist jedoch problembehaftet. Unternehmen mit starken Nachteilen im internationalen Wettbewerb aber eingeschränkten Möglichkeiten für solche Investitionen werden hierdurch nur unzureichend entlastet. Gleichermaßen werden Unternehmen mit guten Investitionsmöglichkeiten aber geringen Nachteilen im internationalen Wettbewerb nur unzureichend gefördert.

5 Seit Dezember 2021 besteht eine solche Ausnahme von kartellrechtlichen Vorschriften mit dem Inkrafttreten von Artikel 210a der Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Agrarsektor. Davon ausgenommen sind jedoch „Preisabsprachen, die nicht darauf abzielen, einen höheren Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, als er durch europäisches oder nationales Recht vorgeschrieben ist“, wie das Bundeskartellamt (2022a) im Januar 2022 klarstellte.

Die Innovationsförderung sollte daher besser durch ein eigenständiges Förderinstrument erfolgen. Die europäische Wettbewerbspolitik bietet mit ihren jüngst überarbeiteten Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz und Energiebeihilfen 2022 ein Rahmenwerk, nach dem die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen unter anderem zu solchen Investitionen zu beurteilen ist (EU-Kommission, 2022). Die Verquickung zweier unzusammenhängender Ziele, der Investitionsförderung mit der Vermeidung von Nachteilen im internationalen Wettbewerb, dürfte hingegen regelmäßig die Erreichung beider Ziele erschweren.

Level Playing Field zur Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Die EU-Kommission hat hinsichtlich der Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen somit auch einen anderen Weg gewählt. Auf europäischer Ebene wird Unternehmen in Sektoren, deren Produktionskosten durch die CO₂-Bepreisung spürbar erhöht werden und deren Handelsintensität hoch ist, so dass sie auf einer für diesen Zweck aufgestellten Carbon Leakage Liste stehen, bislang ein Teil der Emissionszertifikate kostenlos und ohne Gegenleistung zugeteilt.⁶ Die kostenlose Zuteilung ist eine mögliche Erklärung für den Umstand, dass empirisch bislang keine (oder allenfalls kleine) Effekte der CO₂-Bepreisung auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen nachgewiesen werden konnten (Ellis et al., 2019).

Im Rahmen ihres Fit-for-55-Pakets möchte die Kommission die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten nun schrittweise reduzieren und den Emissionshandel auf weitere Sektoren ausdehnen (EU-Kommission, 2021c), wodurch jedoch die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen in diesen Sektoren belastet und Carbon Leakage begünstigt werden könnte. Zur Vermeidung von Carbon Leakage möchte die Kommission daher ein CO₂-Grenzausgleichssystem einführen, wonach Importierende für eingeführte Produkte (anfänglich nur aus den Sektoren Zement, Eisen und Stahl, Aluminium, Düngemittel und Strom) CO₂-Zertifikate erwerben müssen, wobei aber bereits im Ausland gezahlte CO₂-Abgaben zum Abzug kommen können (EU-Kommission, 2021e).

Hierdurch würde ein Level Playing Field für europäische Unternehmen der genannten Sektoren beim Verkauf innerhalb Europas geschaffen; wenngleich diese Unternehmen in außereuropäischen Märkten weiterhin gegenüber aus-

ländischen Wettbewerbern benachteiligt wären, deren CO₂-Emissionen keinen Abgaben unterliegen. Daher wird auch eine Variante des CO₂-Grenzausgleichs diskutiert, wonach die Exporte von in Europa produzierten Gütern generell von der CO₂-Bepreisung ausgenommen werden könnten, wodurch aber der intendierte Effekt einer Senkung der CO₂-Emissionen abgeschwächt würde (EU-Kommission, 2021b).

Ganz anders ist der geplante Abzug im Ausland bereits entrichteter CO₂-Abgaben vom zu entrichtenden Grenzausgleich gelagert. Denn durch diesen Abzug werden für andere Staaten möglicherweise Hürden abgebaut, eine eigene CO₂-Bepreisung vorzunehmen. Gerade wenn der europäische Markt für die ausländischen Unternehmen einen wichtigen Absatzmarkt darstellt, und wenn sich durch einen Abzug dortiger CO₂-Abgaben von der europäischen Grenzausgabe für diese Unternehmen durch die Einführung einer CO₂-Abgabe in deren Heimatland kein Nachteil ergibt, werden in diesen Ländern Widerstände gegen die Implementierung einer eigenen CO₂-Bepreisung gesenkt (Böhringer et al., 2016), wodurch die mittels der europäischen CO₂-Bepreisung geschaffenen Wettbewerbsnachteile eingeebnet oder zumindest abgeschwächt würden.

Von der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zur Klimadiplomatie

Diese Überlegungen illustrieren nicht nur die Bedeutung des Wettbewerbs für die Wirksamkeit der Umweltpolitik. Sie zeigen auch, dass die europäische Beihilfenkontrolle als Teilbereich der Wettbewerbspolitik ein wesentliches Element zur Verhinderung strategischen Verhaltens einzelner Mitgliedstaaten ist. Dieses Verhalten könnte andernfalls zu Subventionswettläufen und Steuerwettbewerb führen und die umweltpolitischen Zielsetzungen unterwandern. Es existiert jedoch keine transnationale Beihilfenkontrolle über die Grenzen Europas hinaus. Das Welthandelsrecht übt zwar eine verwandte Funktion aus. Dessen Umsetzung ist allerdings nicht spannungsfrei, wie der Umstand belegt, dass das Schiedsgericht der Welthandelsorganisation seit 2020 arbeitsunfähig ist, da international keine Einigkeit über die Nachbesetzung seiner Mitglieder erreicht werden konnte (WTO, o. D.).

Diese Schwierigkeiten in der Umsetzung des Welthandelsrechts unterstreichen die hohe Bedeutung einer zwischenstaatlichen Koordinierung im Bereich der Umweltpolitik. Durch ein international koordiniertes Vorgehen können nicht nur die Klimaziele bestmöglich erreicht werden. Auch unnötige Verschiebungen von Wettbewerbsvorteilen und somit von Arbeitsplätzen und Wohlstand können so vermieden werden. Daher ist das europäische Bekenntnis zur „Klimadiplomatie“ (EU-Kommission, 2021c) ebenso zu begrüßen wie das deutsche Verständnis der Klimapolitik

⁶ Zwar sind die Erzeuger von Elektrizität seit 2013 grundsätzlich dazu verpflichtet, alle nötigen Zertifikate zu erwerben. Allerdings gibt es Ausnahmen z.B. bei Maßnahmen zur Modernisierung des Sektors oder für Sektoren, die vom Anstieg der Strompreise besonders stark betroffen sind (EU-Kommission, o. D.c; o. D.d.; EU, 2020).

als Außenpolitik (Auswärtiges Amt, 2019 sowie o.D.). Der Klimawandel ist ein globales Problem, das nur auf globaler Ebene gelöst werden kann. Und ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Verschiebungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als Folge klimapolitischer Maßnahmen ist eine internationale Koordinierung der Umweltpolitik.

Schlussfolgerung

Umwelt- und Wettbewerbspolitik sind eng verbunden. Denn die Wirksamkeit der CO₂-Bepreisung ist in durch Marktmacht charakterisierten Märkten herabgesetzt und erfordert andere Preissignale als in Märkten mit höherer Wettbewerbsintensität. Da eine nach Branchen diskriminierende CO₂-Bepreisung jedoch aufgrund von Manipulationsversuchen, Transaktionskosten und Informationsasymmetrien problematisch sein kann, erscheint es zielführender, mögliche Wettbewerbsbeschränkungen gezielt durch wettbewerbspolitische Maßnahmen zu bekämpfen. Zwar kann es vereinzelt zu Situationen kommen, in denen Wettbewerbs- und Umweltziele im Konflikt stehen und einer weiteren Regelung durch die Gesetzgebung bedürfen. Jedoch wird davon nicht der Grundsatz tangiert, dass eine aktive Wettbewerbspolitik im Regelfall der Umweltpolitik zugutekommt.

Die Umweltpolitik beeinflusst ihrerseits den Wettbewerb. Wenn umweltpolitische Regelungen nur in einzelnen Ländern oder Weltregionen umgesetzt werden, entsteht ein Uneven Playing Field, auf dem Unternehmen in Regionen mit einer strengeren Umweltgesetzgebung potenziell benachteiligt werden, während gleichzeitig eine Erreichung der Umweltziele z. B. durch Carbon Leakage erschwert wird. In einer solchen Situation dienen die europäischen Regeln zur Kontrolle staatlicher Beihilfen der Vermeidung von Subventionswettläufen und Steuerwettbewerb, die andernfalls der Erreichung der Umweltziele entgegenwirken würden. Im Handel mit Ländern außerhalb der EU könnte zwar das Welt handelsrecht diese Rolle einnehmen, das aber in den vergangenen Jahren aufgrund international divergierender Interessenlagen eine Schwächung erfahren hat. Umso wichtiger ist die Umsetzung einer Klimadiplomatie, um dem globalen Problem des Klimawandels mit international koordinierten Politikmaßnahmen etwas entgegenzusetzen zu können.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2019), Bericht des Auswärtigen Amtes zur Klima-Außenpolitik, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2295884/ce7a2b35b139dcfec5e74facb68916e6/200124-klimabericht-dl-data.pdf> (22. März 2022).
- Auswärtiges Amt (o.D.), Außen- und Europapolitik, Themen, Klima, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/klima> (9. Februar 2022).
- Barnett, A. H. (1980), The Pigouvian Tax Rule Under Monopoly, *The American Economic Review*, 70(5), 1037-1041.
- Böhringer, C., J. C. Carbone und T. F. Rutherford (2016), The Strategic Value of Carbon Tariffs, *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 28-51.
- Bloomberg.com (2021), Ex-Enron Trader Discovers Greed Is Good – for the Environment, <https://bloom.bg/35YmCwA> (9. Februar 2022).
- BMW (o.D.), Wohlstand und Klimaschutz: Die sozial-ökologische Marktwirtschaft ist das Konzept für die Transformation hin zur Klimaneutralität, <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Dossier/soziale-marktwirtschaft.html> (9. Februar 2022).
- BMW (2019), Altmaier: Ministererlaubnis im Verfahren Miba/Zollern, <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2019/20190819-altmaier-ministererlaubnis-im-verfahren-miba-zollern.html> (9. Februar 2022).
- Bundeskartellamt (2020), Offene Märkte und nachhaltiges Wirtschaften – Gemeinwohlziele als Herausforderung für die Kartellrechtspraxis, Hintergrundpapier zur virtuellen Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 1. Oktober 2020, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2020_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (22. März 2022).
- Bundeskartellamt (2022a), Preisaufschläge ohne mehr Nachhaltigkeit in der Milchwirtschaft: Bundeskartellamt zeigt kartellrechtliche Grenzen auf, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2022/25_01_2022_Agrardialog.pdf?;sessionid=71B894478EBBE1B0F5ED15EF0D62EE76.1_cid381?__blob=publicationFile&v=5 (9. Februar 2022).
- Bundeskartellamt (2022b), Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen – Bundeskartellamt schließt Prüfung von Brancheninitiativen ab, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18_01_2022_Nachhaltigkeit.html (9. Februar 2022).
- Dahlbender, C. (2021), Sustaining both the planet and competition: A call for more guidance, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 07/08-2021, 392-395.
- de Bruyn, S. M., R. Vergeer, E. Schep, M. Hoen, M. Korteland, J. Cludius, K. Schumacher, C. Zell-Ziegler und S. Healy (2015), Ex-post investigation of cost pass-through in the EU ETS, Study commissioned by the Directorate-General for Climate Action, https://ec.europa.eu/clima/system/files/2016-11/cost_pass_through_en.pdf (22. März 2022).
- Ellis, J., D. Nachtigall und F. Venmans (2019), Carbon Pricing and Competitiveness: Are they at odds?, *Climate Policy*, 20(9), 1070-1091.
- EU (2020), Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021, Amtsblatt der Europäischen Union, 2020/C 317/04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:317:FULL&from=EN> (23. März 2022).
- EU-Kommission (o.D.a), Free allocation, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o.D.b), EU Emissions Trading System (EU ETS), https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o.D.c), Carbon Leakage, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_de (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (o.D.d), Free allocation for the modernisation of the energy sector, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/free-allocation-modernisation-energy-sector_en (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (2021a), Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition, *Competition policy brief*, 1, September, https://ec.europa.eu/competition-policy/index/news/competition-policy-brief-12021-policy-support-europes-green-ambition-2021-09-10_en (22. März 2022).
- EU-Kommission (2021b), Study on the possibility to set up a carbon border adjustment mechanism on selected sectors, *Final report*, 14. Juli 2021, https://clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/Final%20report%20CBAM%20study_0.pdf.
- EU-Kommission (2021c), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – „Fit for 55“: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> (22. März 2022).
- EU-Kommission (2021d), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A competition policy fit for new challenges, COM(2021) 713 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:77b87fe6-4856-11ec-91ac-01aa-75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (22. März 2022).

- EU-Kommission (2021e), CO₂-Grenzausgleichssystem Fragen und Antworten, 14. Juli, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3661 (9. Februar 2022).
- EU-Kommission (2022), Communication from the Commission - Guidelines on State aid for climate, environmental protection and Energy 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2022.080.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2022%3A080%3ATOC (23. März 2022).
- Handelsblatt (2021), Der CO₂-Preis schmälert schon jetzt die Wettbewerbsfähigkeit, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutz-der-co2-preis-schmaelert-schon-jetzt-die-wettbewerbsfaehigkeit/27159110.html?ticket=ST-11990127-6oG1Lu6L2YeNrUWKbmr-ap2> (9. Februar 2022).
- Innes, R., C. Kling und J. Rubin. (1991), Emission Permits under Monopoly, *Natural Resource Modeling*, 5(3), 321-343.
- Konrad, M. (2020), Die Ministererlaubnis Miba/Zollern und die Reform der Ministererlaubnis mit der 10. GWB-Novelle, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 5, 244-249.
- Mayer, C. (2021), Der Beitrag des Kartellrechts zum Green Deal, *Wirtschaft und Wettbewerb*, 5, 258-260.
- Meunir, G. (2011), Emission Permit Trading Between Imperfectly Competitive Product Markets, *Environmental and Resource Economics*, 50, 347-364.
- Meßerschmidt, K. (2021), BEHG und BEHG-Novelle als Prototypen einer aktionistischen Gesetzgebung, *Zeitschrift für Umwelt und Planungsrecht*, 2, 46-53.
- Nordkurier (2021), Neubrandenburger Mieter müssen tiefer in die Tasche greifen, <https://www.nordkurier.de/neubrandenburg/neubrandenburger-mieter-muessen-tiefer-in-die-tasche-greifen-1446314512.html> (9. Februar 2022).
- Requate, T. (2006), Environmental Policy under Imperfect Competition, in T. Tietenberg und H. Folmer (Hrsg.), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 2006/2007*, 4, 120-207.
- Requate, T. und J. Reichenbach (2011), Emission Permits and Competition – Background Note by the Secretariat, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2020\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2020)1/en/pdf) (22. März 2022).
- Reuters (2022), Europe's carbon price nears the 100 euro milestone, <https://reut.rs/3otaqu4> (8. Februar 2022).
- Schwalbe, U. (2022), Ökonomische Grundlagen der Beihilfenkontrolle, in F. Montag et al. (Hrsg.) (2022), *Münchener Kommentar Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht*, 5.
- Transagro (2022), Biokraftstoffindustrie begrüßt steigende THG-Minderungsquote, https://www.transagro.com/biokraftstoffindustrie-begruesst-steigende-thg-minderungsquote_news_article1641398275.html (9. Februar 2022).
- Umweltbundesamt (2021), Nationaler Emissionshandel: Zertifikateverkauf startet Oktober 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/nationaler-emissionshandel-zertifikateverkauf> (9. Februar 2022).
- WTO (o.D.), Appellate Body Members, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm (9. Februar 2022).

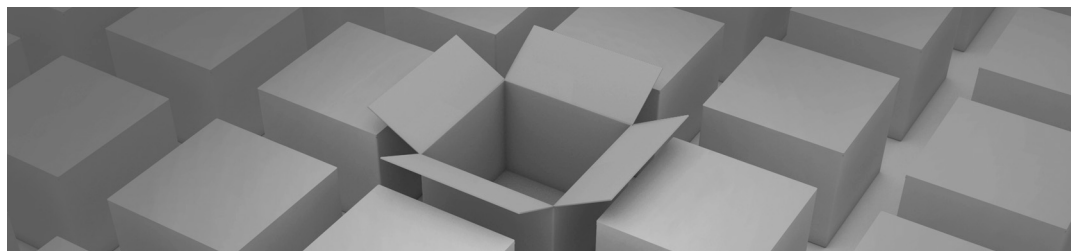
Title: Carbon Pricing Influences Competition – and Benefits From It

Abstract: This article studies the interaction effects between climate change policies, especially German and European emission trading schemes, and competition. It demonstrates why the effectiveness of those policies is diminished in markets characterized by market power, and how antitrust laws can improve this situation. Emissions trading may also reduce the competitiveness of German and European companies internationally. In response, there have been calls for its modification, which may, however, cause subsidy races and tax competition. State aid control as an element of European competition policy, world trade law and climate diplomacy counteract these effects.



springeropen.com

Anzeige



SpringerOpen

Open Access publizieren – in Zeitschriften und Büchern aller Fachbereiche

- Alle Publikationen sind online kostenlos für jeden sofort frei zugänglich
- Hohe Qualitätsstandards in Bezug auf Peer Review, Produktion und Autoren-Services
- Das Copyright bleibt bei den Autoren
- Einfache Auffindbarkeit und hohe Sichtbarkeit von Forschungsergebnissen

Open Access

springeropen.com



A19898

Mirko Kruse, Dörte Nitt-Drießelmann, Jan Wedemeier*

Megatrends und Strukturwandel – welche Regionen werden profitieren?

Gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamiken führen zu einem stetigen Wandel von Wirtschaftsstrukturen. Abhängig von der regionalen Wirtschaftsstruktur verlaufen Anpassungsprozesse einfacher oder schwerer. Die transformatorischen Veränderungen wirken sich dabei positiv oder negativ auf die wirtschaftliche Stärke einer Region aus. Der Beitrag zeichnet auf, wie sich regionale Disparitäten aktuell darstellen und welche Regionen von sich abzeichnenden Megatrends profitieren können bzw. in welchen der Anpassungsdruck zunehmen wird. Damit der Wandel gelingt, sind unterstützende politische Rahmenbedingungen und Vorleistungen der öffentlichen Hand unabdingbar.

Die Wirtschaft befindet sich im Umbruch. Dies ist keine aktuelle Besonderheit, da Strukturwandel als stetiger Prozess zu verstehen ist. Neu hingegen sind Geschwindigkeit und Umfang dieser Veränderungen, die weltwirtschaftliche, demografische und technologische Verschiebungen umfassen. Vereinzelt wird die derzeitige Gemengelage struktureller Verschiebungen gar mit „Zeitenwende“ überschrieben (Vöpel, 2020). Aktuell besonders spürbar werden die Auswirkungen der Wandlungsprozesse im Zuge der Coronapandemie. Hier trifft eine krisenhafte Entwicklung aufgrund des pandemiebedingten Ausnahmezustands auf einen bereits laufenden Wandlungsprozess (Feld et al., 2021).

Die deutsche Volkswirtschaft entwickelt sich seit Jahren hin zu einer Dienstleistungswirtschaft, in der die Beschäf-

tigung in wissensintensiven Dienstleistungsbranchen zunimmt (Hüther et al., 2019). Gleichzeitig geraten ganze Industriezweige im Zuge geopolitischer Verschiebungen und ambitionierter werdender Klimaziele unter Druck. Megatrends wie demografischer Wandel oder Digitalisierung kommen hinzu (Ehlert et al., 2019; Sachverständigenrat, 2018). Die Verschiebungen besitzen nicht nur eine branchenbezogene, sondern auch eine ausgeprägte regionale Dimension. Infolge veränderter Wertschöpfungsketten und Branchenstrukturen werden wirtschaftliche Aktivitäten und Wohlstand zwischen Regionen neu verteilt (Vöpel und Wolf, 2017).

Die deutschen Regionen sind wirtschaftsstrukturell unterschiedlich geprägt. So sind z.B. die Schwerindustrie im Ruhrgebiet, die Landwirtschaft in Niedersachsen oder der Handel und die Schifffahrt in Bremen und Hamburg von besonderer Bedeutung (Hüther et al., 2019). Da verschiedene Sektoren unterschiedlich stark von Veränderungen betroffen sein werden, werden sich auch die regionalen Auswirkungen des Strukturwandels unterscheiden.

Megatrends und deren Auswirkungen

Megatrends stoßen Anpassungsprozesse an und werden die wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland und Europa in den kommenden Jahrzehnten prägen. Ausgehend von den derzeitigen Wirtschaftsstrukturen in den 401 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten (Stand 2021) widmet sich der Beitrag der Frage, wie aktuelle Megatrends die künftige Beschäftigung in einzelnen Regionen beeinflussen könnten. Werden bestehende wirtschaftliche Disparitäten verstärkt oder vermindert? Eröffnen sich im Zuge der Entwicklungen Chancen für bisher abgehängte Regionen?

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

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

* Der Artikel basiert auf Kruse, M. und J. Wedemeier (2021), Strukturwandel in Regionen und dessen Bedeutung für Norddeutschland, HWWI Policy Paper 134, Hamburg.

Mirko Kruse ist Junior Researcher am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI).

Dörte Nitt-Drießelmann ist dort Senior Researcher.

Dr. Jan Wedemeier ist dort Senior Researcher.

Tabelle 1
Ausgewählte Megatrends und daraus abgeleitete Markt- und Technologietrends in Europa

Megatrend	Markt- und Technologietrends
1. Demografischer Wandel	1. Betreutes Wohnen, 2. Abnehmende Bevölkerungszahlen
2. Nachhaltigkeit	3. Bioökonomie, 4. Günstige erneuerbare Energie, 5. CO ₂ -arme Wirtschaft, 6. Materielle Ressourceneffizienz
3. Digitalisierung	7. Allgegenwärtige Expertensysteme, 8. Virtuelle emotionale Intelligenz, 9. Sensortechnologie, 10. Quantentechnologie, 11. Internationale Konfrontation, 12. Raumfahrt, 13. Digitale Arbeitsanwendungen
4. Sicherheit	14. Anhaltender Cyberkrieg, 15. IKT-basierte Sicherheit und Verteidigung
5. Gesundheit	16. Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, 17. Austausch menschlicher Organe, 18. Präzisionsmedizin, 19. Lehren aus COVID-19, 20. Virtuelle Patienten, 21. Ganzgenomsequenzierung
6. Arbeit und Produktion	22. Nano- bis Makro-Integralfertigung, 23. Neuausrichtung des Arbeitsbegriffs, 24. Basisinfrastruktur, 25. Verlagerung von Produktionskapazitäten, 26. Hyperkonnektivität, 27. Dienstleistungswirtschaft
7. Ernährung	28. System diverseren Nahrungsangebots, 29. Neue und nachhaltige Ernährung, 30. Verlässliche Nahrungsmittelversorgung
8. Wissensgesellschaft	31. Neues Wissenssystem

Quellen: Mesloh et al. (2021); HWWI.

Für die Analyse wurden acht bedeutsame Megatrends benannt, aus denen 31 Markt- und Technologietrends abgeleitet wurden (vgl. Tabelle 1). Diese wurden weiter auf 39 konkrete praktische Anwendungsfelder heruntergebrochen (Mesloh et al., 2021), die anschließend in einer Kreuztabelle 83 Wirtschaftsabteilungen (gemäß WZ 2008) gegenübergestellt wurden. In einem ersten Schritt wurde für jeden der 83 Sektoren und für jedes der 39 Anwendungsfelder evaluiert, ob sich das jeweilige Anwendungsfeld positiv oder negativ auf die künftige Beschäftigung innerhalb des Sektors auswirken könnte oder ob keine unmittelbare Beziehung zwischen Sektor und Anwendungsfeld zu erwarten ist. Keine Verbindung wäre z.B. bei dem Sektor Kohlebergbau und dem Anwendungsfeld Zellforschung gegeben. Erwartete positive Beschäftigungseffekte eines Anwendungsfeldes auf einen Sektor wurden mit „1“, negative mit „-1“ und neutrale Entwicklungen mit „0“ kodiert. Die Summe über alle Anwendungsfelder bestimmt den Sektortrendwert, mit der die Entwicklungsprognose des jeweiligen Sektors als Zahl messbar wird. Die Wirtschaftssektoren mit den höchsten und niedrigsten Sektortrendwerten sind in Tabelle 2 aufgelistet.

Tabelle 2
Höchste und niedrigste Sektortrendwerte über 39 Anwendungsfelder

Rang	Code (WZ 2008)	Wirtschaftssektor	Sektortrendwert
1	72	Forschung und Entwicklung	27
2	74	Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	25
2	82	Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen a. n. g.	25
4	78	Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	24
5	62	Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie	20
5	63	Informationsdienstleistungen	20
5	68	Grundstücks- und Wohnungswesen	20
5	71	Architektur- und Ingenieurbüros; technische, physikalische und chemische Untersuchung	20
....			
77	19	Kokerei und Mineralölverarbeitung	-4
77	31	Herstellung von Möbeln	-4
77	49	Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen	-4
80	6	Gewinnung von Erdöl und Erdgas	-5
80	50	Schifffahrt	-5
82	52	Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	-6
82	53	Post-, Kurier- und Expressdienste	-6

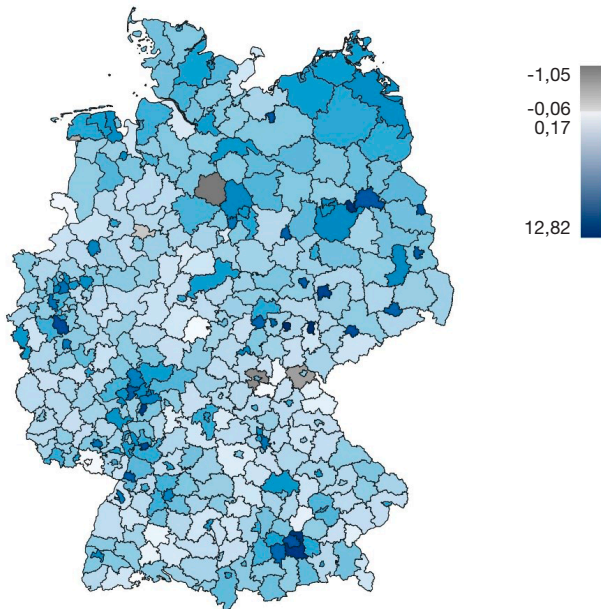
Quellen: Mesloh et al. (2021); HWWI.

Sektorschwerpunkte und Zukunftsfähigkeit von einzelnen Regionen

In einem zweiten Schritt wurden die Lokationsquotienten¹ für jede Region in Deutschland und für jeden Sektor auf Grundlage der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (gemäß dem Arbeitsortprinzip) berechnet (Bundesagentur für Arbeit, 2019). Abschließend wurden Lokationsquotienten und Sektortrendwerte multipliziert und zu einem Sektorprognosewert für die jeweilige Region zusammengeführt.

1 Der Lokationsquotient wird gebildet, indem der Anteil der Beschäftigten in einem Sektor in einer Region zum entsprechenden durchschnittlichen Anteil der Beschäftigten in diesem Sektor in allen betrachteten 401 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten in Bezug gesetzt wird. Ein Lokationsquotient größer (kleiner) als 1 zeigt an, dass der Anteil der Beschäftigung in einer Region im Vergleich zu allen deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten überdurchschnittlich (unterdurchschnittlich) ausfällt.

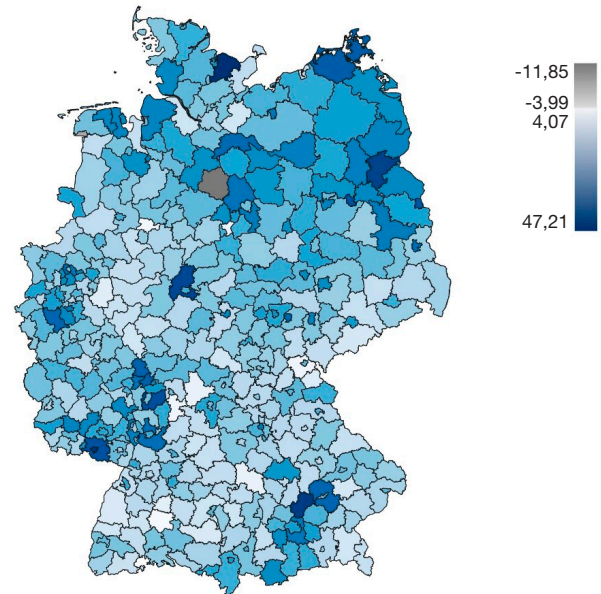
Abbildung 1
**Bewertung regionaler Wirtschaftsstrukturen –
 Zukunftstrends¹**



¹ Mittelwerte über 83 Sektorprognosewerte auf Basis der regionalen Lokationsquotienten (Stichtag 30.6.2018) und der Sektortrendwerte.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2019); Mesloh et al. (2021); HWWI.

Abbildung 2
**Bewertung regionaler Wirtschaftsstrukturen –
 Vergangenheitstrends¹**



¹ Mittelwerte über 83 Sektorprognosewerte auf Basis der regionalen Lokationsquotienten (Mittelwert der Jahre 2008 bis 2018) und der Sektortrendwerte.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit (2019; 2021); Mesloh et al. (2021); HWWI.

Mit dieser Methode lässt sich die regionale Spezialisierung in einzelnen Wirtschaftssektoren sowie deren voraussichtliche Entwicklungsprognose im Kontext globaler Megatrends für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt in Deutschland quantifizieren. Für die Abbildung 1 wurden für jeden Landkreis und kreisfreie Stadt aus den Sektorprognosewerten aller 83 Wirtschaftssektoren Mittelwerte gebildet. In der Farbskala sind dunkle Einfärbungen mit positiven Entwicklungsprognosen, also hohen Sektorprognosewerten assoziiert, während eine neutral weiße Einfärbung impliziert, dass sich positive und negative Trends ausgleichen oder kein besonderer Anpassungsdruck erwartet wird. Grau gefärbte Regionen stehen hingegen vor der Herausforderung, dass ihre dominierenden Wirtschaftssektoren in der Zukunft besonders stark von strukturellen Veränderungen im Zuge der Anpassungsprozesse an die acht betrachteten Megatrends betroffen sein könnten.

Um die Ergebnisse der Methodik zu verifizieren, wurde ergänzend die Beschäftigungsentwicklung der einzelnen Sektoren in Deutschland zwischen 2008 und 2018 berechnet und im selben Verfahren wie oben beschrieben auf die Regionen übertragen (vgl. Abbildung 2). Während Abbildung 1 also eine Prognose für die Zukunft darstellt, bezieht sich Abbildung 2 auf Vergangenheitsdaten. Beim

Vergleich beider Abbildungen wird deutlich, dass trotz Unterschieden in der Stärke regionaler Betroffenheiten die strukturellen Muster weitgehend parallel verlaufen. Zukunftstrends wirken also mehrheitlich nicht grundsätzlich gegensätzlich, weisen jedoch teilweise eine andere Intensität als Vergangenheitstrends auf. Unterschiede zwischen den beiden Abbildungen erklären sich dadurch, dass durch die acht Megatrends Änderungen in den Entwicklungsrichtungen angestoßen werden, die sich 2008 bis 2018 noch nicht abzeichneten und daher nicht festgestellt werden konnten. Die regionalen Muster decken sich in Teilen mit anderen Untersuchungen zur Regionalentwicklung in Deutschland (BMW, 2019; 2021; Nitt-Drießelmann und Wedemeier, 2019; Oberst et al., 2019; Oberst und Südekum, 2019; Koschatzky und Kroll, 2019).

Strukturwandel und Anpassungsdruck in den Regionen

Auf regionaler Ebene sind in der Zukunftsbetrachtung (vgl. Abbildung 1) mehrere Auffälligkeiten zu erkennen. So sind Regionen, denen eine positive künftige Entwicklung aufgrund ihrer derzeitigen Wirtschaftsstruktur unterstellt wird, teilweise deckungsgleich mit jenen Regionen, die derzeit noch Aufholbedarf (vgl. Abbildung 2) besitzen. Die

Hansestadt Rostock (Mecklenburg-Vorpommern) und die Landkreise Landsberg am Lech, Traunstein (beide Bayern), Tübingen und Hohelohnekreis (beide Baden-Württemberg) sind Beispiele für die Regionen, in denen der Vergangenheitstrend deutlich unter dem Durchschnitt, der Zukunftstrend jedoch über dem Durchschnitt aller Landkreise und kreisfreien Städte liegt. Andererseits können auch Regionen identifiziert werden, in denen der Vergangenheitstrend deutlich über dem Durchschnitt, der Zukunftstrend jedoch weit unterdurchschnittlich ausfällt. Insbesondere der Landkreis Südwestpfalz und die Stadt Pirmasens (beide Rheinland-Pfalz), aber auch die Landkreise Freising (Bayern) und die Stadt Kassel (Hessen) könnten aufgrund der Megatrends unter Anpassungsdruck geraten. Für den Landkreis Celle und die Stadt Emden (beide Niedersachsen) ist keine Trendumkehr in Sicht. Der negative Trend der Vergangenheit setzt sich auch in der Zukunft fort. Negative Auswirkungen der Megatrends werden für die Landkreise Coburg, Hof (beide Bayern) und Herford (Nordrhein-Westfalen) prognostiziert. Hier wird erwartet, dass der in der Vergangenheit noch positive Trend ins Negative dreht, sodass erhöhter Handlungsbedarf besteht.

Ins Auge sticht, dass besonders gute künftige Entwicklungsaussichten vorwiegend in kreisfreien Städten und Großstädten verortet sind. Da die Bewertung der regionalen Zukunftsfähigkeit in unserem Modell anhand von Wirtschaftssektoren erfolgt und die besonders chancenreichen Sektoren (vgl. Tabelle 2) derzeit in Städten konzentriert sind, profitieren diese von den sich abzeichnenden Megatrend in besonderem Maße und weisen in der Regel hohe Sektorprognosewerte auf. Deutlich erkennbar sind die dunklen Einfärbungen sowohl in als auch rund um München, Frankfurt/Main, Berlin, Düsseldorf und Köln.

Die höchsten Werte unter allen 401 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten erreichen jedoch drei Städte im Osten Deutschlands – Jena, Gera (beide Thüringen) und Potsdam (Brandenburg). Jena verdankt seine Spitzenposition im Wesentlichen der hohen Beschäftigtenkonzentration im höchstbewerteten Trendsektor 72 „Forschung und Entwicklung“. Gera ist die deutsche Hochburg im ebenfalls hoch gerankten Trendsektor 63 „Informationsdienstleistungen“ mit einem Lokationsquotienten von 16,84. Potsdam ist breiter aufgestellt und punktet mit hohen Beschäftigtenanteilen in der Forschung und Entwicklung und dem weit oben gelisteten Trendbereich 82 „Erbringung von wirtschaftlichen Dienstleistungen“. Stark ist Potsdam auch im Sektor 59 „Herstellung und Vertrieb von Filmen und Fernsehprogrammen, Tonstudios, Verlegen von Musik“ (Sektortrendwert 7).

Weitere zehn im Osten Deutschlands gelegene Städte sind unter den Top 20 zu finden und weisen besonders gute

Entwicklungsaussichten auf. Mit dabei sind die sächsischen Städte Leipzig, Chemnitz und Dresden, Schwerin aus Mecklenburg-Vorpommern, Frankfurt (Oder) und Cottbus aus Brandenburg, Halle an der Saale und Magdeburg aus Sachsen-Anhalt sowie das thüringische Erfurt und die Hauptstadt Berlin. Aus dem Westen sind Darmstadt (Hessen), Köln (Nordrhein-Westfalen), Heidelberg und Karlsruhe (beide Baden-Württemberg) sowie München (Bayern) dabei. Die beiden Landkreise, die ebenfalls eine Platzierung unter den ersten 20 erzielen, sind der bayrische Landkreis München (Platz 4) und der Main-Taunus-Kreis (Hessen), der von der räumlichen Nähe zur Stadt Frankfurt/Main profitiert (Platz 18). Mit Ausnahme von Darmstadt lagen in allen genannten 20 Regionen auch die Vergangenheitstrends über dem deutschlandweiten Durchschnitt, wobei insbesondere die Städte Potsdam, Frankfurt (Oder) und Jena weit überdurchschnittliche Werte erzielten.

Stadt-Land-Ungleichheiten

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Strukturwandel im Zuge der Megatrends die Gefahr einer wirtschaftlichen Zweiteilung des Landes in städtische und ländliche Räume erhöht und bereits bestehende Ungleichheiten verstärken wird. Ab einer gewissen Größe sind verdichtete städtische Räume mit ihren Wirtschaftsstrukturen besonders gut an aktuelle Trends angepasst und für die Zukunft gerüstet, während ländliche und periphere Räume drohen, weiter ins Hintertreffen zu geraten. Ursächlich für diese Tendenz sind die guten Entwicklungsaussichten von Dienstleistungssektoren, insbesondere im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, die vor allem in Großstädten angesiedelt sind. Auf der anderen Seite stehen primäre Sektoren und einzelne Industrien, wie sie in ländlicheren Räumen zu finden sind, unter zunehmendem Veränderungsdruck. Richtet man den Blick ausschließlich auf die urbanen Räume, fällt auf, dass insbesondere ostdeutsche Großstädte heute über Wirtschaftsstrukturen verfügen, die eine gute Ausgangsposition für kommende Wandlungsprozesse bilden. Es ist zu erwarten, dass diese Städte wie bereits im vergangenen Jahrzehnt Beschäftigungsanteile in künftigen Trendsektoren weiter ausbauen können und sich im Zuge dessen bestehende Disparitäten zwischen ost- und westdeutschen Großstädten vermindern werden.

Proaktiver Wandel benötigt Unterstützung durch Politik und öffentliche Hand

Es sollte nicht versucht werden, Veränderungen durch strukturkonservierende Politik zu verzögern. Ziel sollte es sein, den Wandel proaktiv zu gestalten. Damit Regionen die Chancen des Strukturwandels im Zuge der Megatrends nutzen können, sind jedoch unterstützende poli-

tische Entscheidungen, Handlungen und Vorleistungen notwendig (Grimm et al., 2021; Mönnig et al., 2019). Un-erlässlich sind öffentliche Investitionen in Digitalisierung und die öffentliche Infrastruktur sowie in Bildung, Aus- bildung und Forschung und Entwicklung. Auch Weiter- bildung ist ein wesentlicher Faktor, wenn es darum geht, veränderten Anforderungsprofilen von Arbeitsplätzen be- gegnen und Arbeitslosigkeit vermeiden zu können. Not- wendig ist zudem eine Innovationspolitik, die verstärkt auf Kooperation und Vernetzung abzielt, wobei Innovation als ganzheitlicher Prozess vieler unterschiedlicher Akteure zu begreifen ist (Pflüger, 2019; Horn, 2017).

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2019), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsabteilungen der Wirtschaftsklassifikation 2008, Kreise (Arbeitsort).
- Bundesagentur für Arbeit (2021), Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Zeitreihe Quartalszahlen).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017), Raumabgrenzungen: Referenzdateien und Karten, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/downloads/downloadsReferenz2.html> (15. September 2021).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2019), Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ – Abschlussbericht.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2021), Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen – Bestandsaufnahme und Fortschrittsbericht der regionalen Strukturförderung in Deutschland.
- Ehlert, A., S. Johannes und J. Wedemeier (2019), Wirtschaft im Umbruch – Region im Wandel: Die Entwicklung der Stadt-Land-Beziehung am Beispiel norddeutscher Metropolregionen, *HWWI Policy Paper*, 114.
- Feld, L. P., V. Grimm, V. und W. H. Reuter (2021), Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden, *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 418-424, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/6/beitrag/zukunftsperspektiven-sichern-durch-reformen-nicht-durch-schulden.html> (22. März 2022).
- Grimm, V., L. Nöh und M. Schwarz (2021), Investitionen für nachhaltiges Wachstum in Deutschland: Status quo und Perspektiven, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 162-167, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/investitionen-fuer-nachhaltiges-wachstum-in-deutschland-status-quo-und-perspektiven.html> (22. März 2022).
- Horn, G. A. (2017), Nach der Bundestagswahl: Herausforderungen der Globalisierung für die kommende Bundesregierung, *Wirtschaftsdienst*, 97(11), 771-774, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2017/heft/11/beitrag/nach-der-wahl-was-sind-die-wichtigsten-wirtschaftspolitischen-herausforderungen.html> (22. März 2022).
- Hüther, M., J. Südekum und M. Voigtländer (2019), Regionalpolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, in M. Hüther, J. Südekum und M. Voigtländer (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studien*, 9-16.
- Koschatzky, K. und H. Kroll (2019), Innovationsbasierter regionaler Strukturwandel – Strukturschwache Regionen in Deutschland, Fraunhofer ISI, *Arbeitspapiere Unternehmen und Region*, R1/2019.
- Kruse, M. und J. Wedemeier (2021), Strukturwandel in Regionen und dessen Bedeutung für Norddeutschland, *HWWI Policy Paper*, 134.
- Mesloh, M., M. Kruse und J. Wedemeier (2021), Technical Report – Smart Specialisation and interregional cooperation in the Baltic Sea Region: Regional specialisation, trends, and internationalisation potential, https://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Studien/Smart_Specialisation_and_interregionality_GoSmart-ExcelBSR.pdf (22. September 2021).
- Mönnig, A., M. I. Wolter, R. Helmrich, T. Maier, E. Weber und G. Zika (2020), Das Coronavirus – Folgen für den Strukturwandel am Arbeitsmarkt – kurz-, mittel- und langfristig, *GWS-Kurzmitteilung*, 2020/2.
- Nitt-Drießelmann, D. und J. Wedemeier (2019), *HWWI/Berenberg-Städteranking 2019: Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich*.
- Oberst, C. A., H. Kempermann und C. Schröder (2019), Räumliche Entwicklung in Deutschland, in M. Hüther, J. Südekum und M. Voigtländer (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studien*, 87-114.
- Oberst, C. A. und J. Südekum (2019), Grundlagen der räumlichen Ökonomie, in M. Hüther, J. Südekum und M. Voigtländer (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland – Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, IW-Studien*, 19-35.
- Pflüger, M. (2019), Regionale Disparitäten und Regionalpolitik – Treiber der Veränderung, Handlungsbedarf und Handlungsoptionen, *Wirtschaftsdienst*, Sonderheft: 10-18, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/13/beitrag/regionale-disparitaeten-und-regionalpolitik.html> (22. März 2022).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), *Den Strukturwandel meistern – Jahresgutachten 2019/20*.
- Vöpel, H. und A. Wolf (2017), Wirtschaft im Umbruch – Norddeutschland vor Strukturwandel, *HWWI Policy Paper*, 101.
- Vöpel, H. (2020), Mehr Fortschritt wagen! Handlungsempfehlungen für die wirtschaftliche Transformation Schleswig-Holsteins und Hamburgs in Zeiten der Pandemie und des Strukturwandels, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Title: Megatrends and Structural Change – Which Regions Will Benefit?

Abstract: Structural change and transformation is not a temporary phenomenon. The regional economic structure decides whether or not structural change has a positive effect on a region. In Germany, the process of structural change encounters heterogeneous regions that differ in terms of e. g. spatial structure, demography or economic strength. Moreover, urban areas can adapt particularly well to current trends, while rural and peripheral areas threaten to fall behind. The article presents the findings of a model that assesses how well regional economic structures in Germany are adapted to upcoming megatrends as well as market and technology trends. The model assesses both future development potential and past development. It concludes that changes should not be halted by structure conserving policies but should rather be taken up proactively in order to shape change. This requires an innovation policy that is increasingly aimed at cooperation and networking.

Uwe Schätzlein*

Neuer Nachholfaktor der Rentenversicherung im Geflecht von Schutz- und Niveauschutzklausel

Im Zuge der Einführung der Niveauschutzklausel in der gesetzlichen Rentenversicherung hat man den Nachholfaktor außer Kraft gesetzt. Um diese unbefriedigende Situation zu beenden, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nun einen Referentenentwurf vorgelegt, der darlegt, wie man sich vorstellt, den Nachholfaktor zur Rentenanpassung 2022 wieder einzuführen. Die Wiedereinführung ist ein guter Schritt. In Anbetracht des Zusammenspiels mit der Niveauschutzklausel ist der Entwurf jedoch noch nicht ausgereift. Darüber hinaus hat man eine Lock-in-Klausel eingebaut, die eine große Last darstellt. Sie wirft ein neues Problem auf, dessen Ausmaß ähnlich groß ist wie das des ausgesetzten Nachholfaktors, das man mit dem vorliegenden Referentenentwurf zu lösen gedenkt.

Der Nachholfaktor in der gesetzlichen Rentenversicherung, der unterlassene Rentenkürzungen mit künftigen Rentensteigerungen verrechnet, wurde 2018 ausgesetzt, als der Schutzklausel die Niveauschutzklausel zur Seite gestellt wurde. Die hierfür vorgebrachte Begründung kann auf zwei Weisen verstanden werden (Bundesregierung, 2018, 37):

- Man erhoffte sich unerwünschte Wechselwirkungen bei der Rentenwertrechnung zu verhindern.
- Die Niveauschutzklausel ist zunächst und zurzeit immer noch befristet.¹ Damit etwaige Eingriffe von ihr nicht nur während des befristeten Wirkungszeitraums den Rentner:innen zugutekommen, sondern auch langfristig erhalten bleiben, wollte man verhindern, dass der Nachholfaktor nach Ablauf der Frist das Sicherungsniveau wieder rapide sinken lässt.

Nun, da die Schutzklausel infolge der Coronapandemie tatsächlich 2021 eine Rentensenkung verhindert hat, erweist sich das Aussetzen des Nachholfaktors als unbefriedigend. Schon zuvor, doch gerade angesichts dessen wurde vielfach Kritik vorgetragen (für einen Überblick sie-

he Schätzlein, 2021b, 157 ff.). Die Ende 2021 neu gebildete Bundesregierung scheint dies eingesehen zu haben und kündigte gleich in ihrem Koalitionsvertrag an, den Nachholfaktor zur Rentenanpassung 2022 wieder einzuführen (SPD et al., 2021, 58; Werding, 2022, 5).

Konzepte zur Wiedereinführung des Nachholfaktors

Zwei Konzepte, wie sich der Nachholfaktor (rentenversicherungsrechtlich Ausgleichsbedarf) reaktivieren lässt, ohne die Schutzklausel oder die Niveauschutzklausel funktionell einzuschränken, legte Schätzlein (2021b, 162 ff.) vor (vgl. Abbildung 1). Die grundlegende Idee lautet, die Prüfungen, ob eine Schutzklausel eingreifen muss, in eine festgelegte Reihenfolge zu bringen. In Anlehnung an vor Einführen der Niveauschutzklausel geltendes Recht sollte zunächst ein neuer aktueller Rentenwert gemäß der normalen Berechnungsformel des § 68 SGB VI ermittelt werden. Dann sollte ein Anwendungsfall der Schutzklausel des § 68a SGB VI geprüft werden. Vor Einführung der Niveauschutzklausel stand an diesem Punkt dann der neu in Kraft tretende aktuelle Rentenwert fest. Gemäß diesen vorgeschlagenen Konzepten wäre nun in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob der aktuelle Rentenwert das Mindestsicherungsniveau erfüllt oder ob die Niveauschutzklausel eine entsprechende zusätzliche Erhöhung veranlassen muss. Hiernach stünde der neue aktuelle Rentenwert endgültig fest. Der Unterschied

* Der Autor gibt seine persönliche Auffassung wieder. Seine Promotion zu Reformen im deutschen Alterssicherungssystem steht kurz vor dem Abschluss.

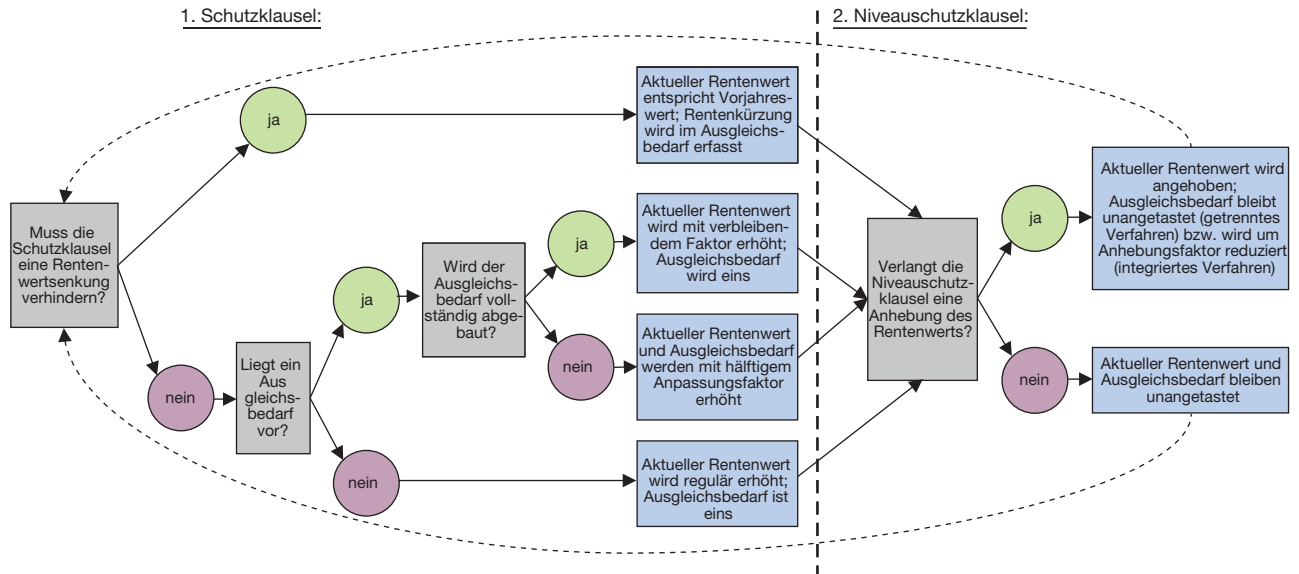
1 Gemäß § 255e SGB VI wirkt sie befristet bis zur Rentenanpassung zum 1. Juli 2025. Es entspricht jedoch der Absicht der Gesetzgebung, diese dauerhaft beizubehalten. Dies gilt sowohl für die vorausgehende 23. Bundesregierung, die die Niveauschutzklausel einführte (Bundesregierung, 2018, 2), als auch für die aktuelle Bundesregierung (SPD et al., 2021, 57).

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

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

Uwe Schätzlein ist Unternehmensberater bei Willis Towers Watson (WTW).

Abbildung 1
Konzepte zur Wiedereinführung des Nachholfaktors



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schätzlein (2021b, 164).

in diesen beiden Konzepten ist, dass eine Erhöhung verursacht durch die Niveauschutzklausel im getrennten Verfahren zur nachträglichen Verrechnung im Ausgleichsbedarf nicht erfasst würde, im integrierten Verfahren schon.

Das integrierte Verfahren ist das konsistentere Konzept, würde jedoch im Unterschied zum getrennten Verfahren exakt das tun, was der eingangs erwähnten Absicht der Gesetzgebung widersprechen würde, nämlich nach Auslaufen der befristeten Niveauschutzklausel die von ihr verursachten Erhöhungen nachverrechnen. Das getrennte Verfahren hingegen würde in zwei Szenarien paradoxe Ergebnisse hervorbringen:

- Wenn ein Ausgleichsbedarf und eine rechnerisch angezeigte Rentenerhöhung vorliegen, aber bereits abzusehen ist, dass die Niveauschutzklausel selbst bei Anwendung des vollen Anpassungsfaktors eingreifen muss, so käme es dennoch zu einem (partiellen) Abbau des Ausgleichsbedarfs, ehe die Niveauschutzklausel dann den neuen aktuellen Rentenwert determiniert. Die von der Niveauschutzklausel verursachte Anhebung würde jedoch den Ausgleichsbedarf nicht tangieren; sie würde auch nicht den zuvor vorgenommenen Abbau wieder rückgängig machen.
- Liegt eine rechnerisch angezeigte Rentensenkung vor, doch die Niveauschutzklausel muss selbst bei Belassen des aktuellen Rentenwerts eingreifen, so würde die unterlassene Rentenkürzung dennoch im Ausgleichsbedarf erfasst werden, während der aktuelle Rentenwert auf einen mit der Niveauschutzklausel konformen Wert anzuheben wäre.

Im ersten Fall käme es zu einem (partiellen) Abbau eines vorhandenen Ausgleichsbedarfs, obwohl sowieso die Niveauschutzklausel den neuen aktuellen Rentenwert festlegen muss; im zweiten Fall würde gleichzeitig eine unterlassene Rentenkürzung erfasst werden, während der aktuelle Rentenwert (niveauschutzklauselbedingt) tatsächlich steigt.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Reformen

Am 23.3.2022 legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen Referentenentwurf vor, wie man sich vorstellen sollte den Nachholfaktor wieder einzuführen (BMAS, 2022):

1. § 255e SGB VI stellt derzeit die gesetzliche Verankerung der Niveauschutzklausel dar. Darin ist auch festgelegt, dass das Sicherungsniveau vor Steuern mindestens 48 % betragen muss. Gemäß § 255e Abs. 1 SGB VI-RefE bleibt dies erhalten. Neu ist, dass dieses Sicherungsniveau vor Steuern, das häufig als Haltelinie bezeichnet wird, nun den rentenversicherungsrechtlichen Begriff Mindestsicherungsniveau tragen wird. Gemäß § 255e Abs. 2 SGB VI-RefE wird geregelt, dass im Falle des Eingreifens der Niveauschutzklausel der aktuelle Rentenwert exakt so festgelegt wird, dass mit dem neuen Wert das Mindestsicherungsniveau genau erreicht wird; einen Aufschlag, um für einen Sicherheitsabstand zum Mindestsicherungsniveau zu sorgen, oder einen diskretionären gesetzgeberischen Spielraum soll es nicht geben.
2. § 255g SGB VI setzt zurzeit den Ausgleichsbedarf außer Kraft. § 255g SGB VI-RefE wird den Ausgleichsbedarf rückwirkend zum 1.7.2021 auf 0,9883 festsetzen. Dar-

in wird die statistische Revision in der Datengrundlage zur Rentenwertrechnung berücksichtigt, nachdem dem Referenten- und Regierungsentwurf zur RWBestV 2021 zufolge der Ausgleichsfaktor eigentlich 0,9675 betragen hat (BMAS, 2021, 19; Bundesregierung, 2021, 22).

3. In § 255h SGB VI-RefE wird künftig simultan ein erforderliches Eingreifen der Schutzklausel sowie der Niveauschutzklausel geprüft:

a. Ist rechnerisch eine Rentensenkung angezeigt, wird nach Abs. 1 der Ausgleichsfaktor zum Erfassen der unterlassenen Rentensenkung im Ausgleichsbedarf auf normalem Wege berechnet. Die Niveauschutzklausel wird erst im Anschluss geprüft.

b. Ist ein Ausgleichsbedarf vorhanden und eine Rentenerhöhung angezeigt (sodass grundsätzlich der hälftige Anpassungsfaktor auf beide anzuwenden wäre), aber wäre schon der gemäß § 68 SGB VI rechnerisch neue Wert (d.h. unter Anwendung des vollen Anpassungsfaktors) nicht hoch genug, um das Mindestsicherungs-niveau zu erreichen, erfolgt nach Abs. 2 keine Verrechnung unterlassener Rentenkürzungen mit der Erhöhung des aktuellen Rentenwerts. D.h. der Ausgleichsbedarf bleibt betragsmäßig unverändert, der aktuelle Rentenwert wird ohnehin von der Niveauschutzklausel bestimmt.

c. Ist der rechnerisch neue aktuelle Rentenwert höher als der bisherige Wert (d.h. Schutzklausel muss nicht eingreifen) und höher als der für das Mindestsicherungs-niveau erforderliche aktuelle Rentenwert (d.h. die Niveauschutzklausel muss nicht eingreifen) und ist zudem ein Ausgleichsbedarf vorhanden, kommen nach Abs. 2 §§ 68 und 68a SGB VI nicht zur Anwendung. Stattdessen nimmt der neue aktuelle Rentenwert den höchsten der folgenden drei Werte an:

- i. aktueller Rentenwert, der exakt Mindestsicherungs-niveau herstellt;
- ii. aktueller Rentenwert unter Anwendung des hälftigen Anpassungsfaktors;
- iii. aktueller Rentenwert unter Anwendung der Berechnungsformel, die gewöhnlich bei vollständigem Abbau eines Ausgleichsbedarfs zur Anwendung kam (d.h. rechnerisch neuer aktueller Rentenwert mal Ausgleichsbedarfswert).

d. Abs. 4 behandelt die Berechnung des Ausgleichsbedarfs, wenn Abs. 3 Anwendung findet:

- i. Nimmt der aktuelle Rentenwert den Wert c.i. oder c.ii. an, wird der neue Ausgleichsbedarf ermittelt, indem der alte Wert mit dem Abbaufaktor multipliziert wird (ähnlich Anhebungsfaktor in Schätzlein, 2021b, 163). Der Abbaufaktor entspricht dem

rechnerisch neuen aktuellen Rentenwert gemäß § 68 SGB VI dividiert durch den in Kraft tretenden aktuellen Rentenwert gemäß Abs. 3. Dies stellt ein sachlogisch richtiges Vorgehen dar.

- ii. Nimmt der aktuelle Rentenwert den Wert c.iii. an, beträgt der neue Ausgleichsbedarf eins.

Diese Definitionen sind erforderlich, weil Abs. 4 vorsieht, dass § 68a SGB VI, wo diese Definitionen weitestgehend ebenfalls vorhanden sind, grundsätzlich nicht zu beachten ist. Durch den Abbaufaktor, der abweichend vom hälftigen Anpassungsfaktor des § 68a SGB VI auf den Ausgleichsbedarf angewandt wird, wird zudem die arithmetische Berechnungsweise zugunsten einer zutreffenden geometrischen beseitigt (Schätzlein, 2020; und insbesondere 2021a).

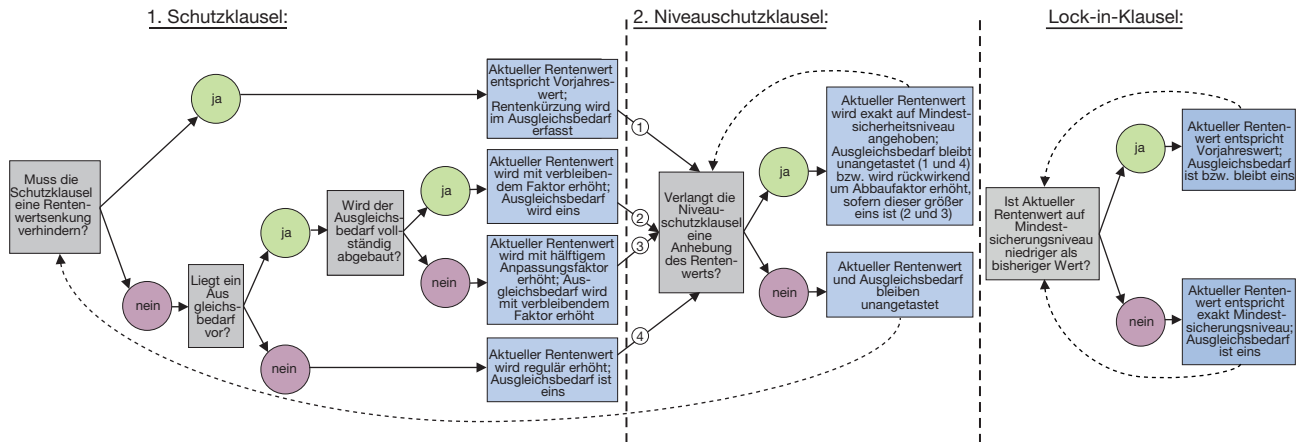
e. Abs. 5 sieht vor, dass der Ausgleichsbedarf unverändert bleibt, sofern die Abs. 1, 3 oder 4 keine Anwendung finden. Abs. 2 wird nicht mit aufgezählt; findet dieser Anwendung, ist ohnehin explizit darin geregelt, dass der Wert des Ausgleichsbedarfs unverändert bleibt. Szenarien, die nicht von den vorausgehenden Absätzen gedeckt sind, sind:

- i. rechnerisch neuer aktueller Rentenwert entspricht exakt bisherigem;
- ii. rechnerisch neuer aktueller Rentenwert übersteigt bisherigen Wert und erfüllt Mindestsicherungs-niveau, außerdem ist kein Ausgleichsbedarf gegeben.

f. Greift einmal die Niveauschutzklausel ein, kommt es nach Abs. 6 zum Lock-in-Effekt. Deshalb wird in diesem Absatz bestimmt, dass der Ausgleichsbedarf dann eins beträgt, sobald die Niveauschutzklausel eingegriffen hat und der aktuelle Rentenwert gemäß Lock-in-Paragrafen § 255i SGB VI-RefE bestimmt wird. Damit wird man dem Ziel gerecht, das Mindestsicherungs-niveau nicht nachträglich, d.h. nach Auslaufen der Niveauschutzklausel durch Verrechnung ad absurdum zu führen. Genau genommen wird der Ausgleichsbedarf so jedoch erstmals auf eins fixiert, sobald der aktuelle Rentenwert von § 255i SGB VI-RefE diktiert wird. Dies geschieht zum ersten Mal im Jahr, das auf das Jahr des erstmaligen Eingriffs der Niveauschutzklausel folgt. Das ist bedeutsam für 2025, falls dann wirklich die Niveauschutzklausel zum letzten Mal in Kraft sein sollte: Greift in diesem Jahr die Niveauschutzklausel ein, wird der Ausgleichsbedarf noch nicht auf eins gesetzt, sondern regulär gemäß zuvor erläuterten Prozedere ermittelt. Die Lock-in-Klausel des Abs. 6 kommt zur Rentenanpassung 2026 nicht mehr zum Zug, weil sie analog bis 2025 befristet ist.

4. Mit § 255i SGB VI-RefE wird eine Lock-in-Klausel für den aktuellen Rentenwert eingeführt: Wird der aktuelle Rentenwert einmal per Niveauschutzklausel

Abbildung 2
Konzept des Referentenentwurfs zur Wiedereinführung des Nachholfaktors



Quelle: eigene Darstellung.

festgelegt,² wird er zu den folgenden Anpassungszeiträumen immer vom Mindestsicherungsniveau gemäß § 255e Abs. 2 SGB VI-RefE bestimmt werden. Alle anderen Ermittlungsgrundlagen des aktuellen Rentenwerts sind fortan zu ignorieren. Ausnahme: Sollte dadurch einmal ein niedrigerer aktueller Rentenwert als der Vorjahreswert resultieren,³ wird der aktuelle Rentenwert auf seinem bisherigen Wert belassen (Schutzklausel-Effekt). Diese Klausel wirkt befristet bis zur Rentenanpassung 2025, wo die Niveauschutzklausel (Stand jetzt) letztmals in Kraft sein wird.

integriertem Verfahren nach Schätzlein (2021b): Kommt der Abbaufaktor zum Einsatz, wird schematisch dem integrierten Verfahren gefolgt, ansonsten dem getrennten Verfahren. Hinzu kommt im Konzept des Referentenentwurfs die Lock-in-Klausel, die den aktuellen Rentenwert an das Mindestsicherungsniveau bindet, sobald dieses einmal erreicht ist. Befindet man sich auf diesem Pfad, ist zusätzlich noch ein Schutzklausel-Element eingebaut, sodass der aktuelle Rentenwert weiterhin nominal nicht sinken kann. Eine Nachverrechnung wie bei der gewöhnlichen Schutzklausel findet dann jedoch nicht statt.

Systematik des Referentenentwurfs

Abbildung 2 veranschaulicht die Systematik des erläuterten Reformpakets. Vernachlässigt man für einen Moment das Segment der Lock-in-Klausel und konzentriert sich auf die Schutzklausel- und Niveauschutzklausel-Segmente, fällt auf, dass der Referentenentwurf konzeptionell große Ähnlichkeit zu den anfangs vorgestellten Konzepten in Abbildung 1 aufweist. Tatsächlich sind die Schutzklausel-Segmente bis auf die Umstellung der arithmetischen auf eine geometrische Berechnungsweise bei der Berechnung des Ausgleichsbedarfs, wenn zuvor ein solcher gegeben war und teilweise abgebaut wird, identisch. Im Niveauschutzklausel-Segment ist im Konzept des Referentenentwurfs nun konkret angegeben, auf welchen Wert der aktuelle Rentenwert bei Bedarf anzuheben ist. Zudem fungiert der Abbaufaktor des Referentenentwurfs als Weichensteller zwischen getrenntem Verfahren und

Würdigung

Die Reaktivierung des Schutzklausel-Mechanismus ist vorbehaltlich weitergehender Niveauschutzklausel-Effekte vollumfänglich gelungen. Mit Hinblick auf die umgestellte Berechnungsformel ist sie sogar besser denn je. Dies ist ein guter Schritt, um der ursprünglich formulierten sowie nach wie vor relevanten assoziierten Zielsetzung der Generationengerechtigkeit wieder gerecht zu werden (CDU/CSU und SPD, 2006, 30).

Hinsichtlich des Niveauschutzklausel-Mechanismus handelt es sich beim Referentenentwurf angesichts des Wechsels zwischen Schätzleins getrenntem Verfahren und integriertem Verfahren konzeptionell um eine inkonsistente und somit unbefriedigende Lösung. Dies mag für die Dauer, in der die Lock-in-Klausel in Kraft ist, noch zu verschmerzen sein, wenn jeder Eingriff der Niveauschutzklausel sofort das gesamte herkömmliche Rentenwertermittlungsverfahren außer Kraft setzt. Es schafft andererseits aber auch kein gesetzliches Fundament, um zu gegebener Zeit einfach die Frist der Lock-in-Klausel auslaufen zu lassen und die anderen befristeten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Niveauschutzklausel permanent zu übernehmen. Es ist

2 Die Lock-in-Klausel wird sogar ausgelöst, wenn der aktuelle Rentenwert auf anderer Ermittlungsgrundlage exakt den Wert annimmt, den auch die Niveauschutzklausel im Anwendungsfall eingesetzt hätte.
3 Das ist nur möglich, wenn das Mindestsicherungsniveau abgesenkt wird, das verfügbare Durchschnittsentgelt sinkt bzw. die Nettoquote der Standardrente im Jahresverlauf steigt.

jedoch davon auszugehen, dass diese Erwägung bei der Erstellung des Referentenentwurfs eine Rolle spielte, sonst hätte es weder der Regelung des § 255h Abs. 2 SGB VI-RefE noch der Regelung des Abbaufaktors im Zusammenhang mit § 255h Abs. 3 Nr. 1 SGB VI-RefE bedurft. Mit Blick auf das inkonsistente Auf- und Abbauen von Ausgleichsbedarf ist der Gesetzentwurf folglich noch nicht ausgereift.

Die Lock-in-Klausel stellt ein Problem dar, weil sie das Rentenwertermittlungsverfahren durchkreuzt und nachhaltige Verzerrungen verursacht (Pimpertz, 2022). Bei Erwartung einer temporären Geltungsdauer der Niveauschutzklausel ist jede Anhebung durch sie ohne nachträgliche Kompensation eine systemfremde Rentenerhöhung, weil sie vom von § 68 SGB VI gezeichneten Entwicklungspfad wegführt. Dies mag in der Tat die gesetzgeberische Intention widerspiegeln, darf angesichts der bevorstehenden Herausforderung der Finanzierung des gesetzlichen Rentenversicherungssystems allerdings zu Recht kritisiert werden (Börsch-Supan und Rausch, 2020; Werding, 2020; Raffelhüschen et al., 2021, 10 ff.). Allerdings benachteiligt die Lock-in-Klausel Rentner:innen insoweit, dass ihnen die Chance genommen ist, an der Lohnentwicklung in Deutschland zu partizipieren, sollte es gemäß gewöhnlichem Rentenwertermittlungsverfahren gelingen, einen aktuellen Rentenwert hervorzubringen, der über dem Mindestsicherungsniveau liegt. Langfristig kann sie nicht in Kraft sein, würde das doch bedeuten, das bisherige Rentenwertermittlungsverfahren gänzlich abzulösen.⁴ Bei Erwartung einer dauerhaften Geltungsdauer der Niveauschutzklausel ohne Lock-in-Klausel besteht dann jedoch kein Grund, den Ausgleichsbedarf per Lock-in abermals außer Kraft zu setzen, da der aktuelle Rentenwert weiterhin vor einem Fallen unter das Mindestsicherungsniveau geschützt bliebe. Die Lock-in-Klausel dient in erster Linie dazu, der Gesetzgebung Zeit zu erkaufen, um die Zukunft der Niveauschutzklausel zu klären und gesetzlich durchzusetzen. Sie ist eine große Last, die dem Referentenentwurf anhaftet, die zumindest so lange zu tragen ist, bis die Gesetzgebung eine Entscheidung herbeigeführt hat. Bedauerlich ist nur, dass man keine bessere Lösung gefunden hat, die interimsmäßig in Kraft sein kann und für beide Eventualitäten – d.h. Auslaufenlassen oder Verlängern der Niveauschutzklausel – ei-

⁴ Es gibt keinen Anhaltspunkt, der darauf hindeutet, dass dies dem Willen der Gesetzgebung entspricht. Bislang wurde stets der Charakter des Mindestsicherungsniveaus als unterer Grenzwert (Haltelinie) betont, und nicht, dass dies einmal zum Dauerzustand werden soll.

ne konsistente Entwicklung rentenversicherungsrechtlicher Kenngrößen gewährleistet.

Literatur

- Börsch-Supan, A. und J. Rausch (2020), Corona-Pandemie: Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung, *ifo Schnelldienst*, 73(4), 36-43.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021), Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte und zur Bestimmung weiterer Werte zum 1. Juli 2021, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-rentenwertbestimmungsverordnung-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (10. April 2022).
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022), Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwurfe/ref-erwerbsminderungsrenten-bestandsverbesserungsgesetz.pdf;jsessionid=12D29BB8804C5AE196D8A04F6BE38430.delivery1-master?__blob=publicationFile&v=1 (10. April 2022).
- Bundesregierung (2018), Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drs. 19/4668.
- Bundesregierung (2021), Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte und zur Bestimmung weiterer Werte zum 1. Juli 2021, BF-Drs. 339/21.
- CDU/CSU und SPD (2006), Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung, BT-Drs. 16/3794.
- Pimpertz, J. (2022), Rentenerhöhung: Haltelinie schlägt Nachholfaktor, <https://www.iwkoeln.de/presse/iw-nachrichten/jochen-pimpertz-haltelinie-schlaegt-nachholfaktor.html> (10. April 2022).
- Raffelhüschen, B., T. Brinkschmidt, T. Kohlstruck, S. Seuffert und F. Wimmesberger (2021), Update 2021, Die Generationenbilanz: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik, Gekommen, um zu bleiben – die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_158_Update_Ehrbarer_Staat_2021_09.pdf (11. April 2022).
- Schätzlein, U. (2020), Die rentenversicherungsrechtliche Schutzklausel funktioniert nur approximativ richtig, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 49(7-8), 30-36.
- Schätzlein, U. (2021a), Die rentenversicherungsrechtliche Schutzklausel funktioniert nur approximativ richtig – Teil II, *SSRN Paper*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3857122 (10. April 2022).
- Schätzlein, U. (2021b), Die Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors – zwei Lösungsvorschläge zur Integration des Ausgleichsbedarfs in das Schutzklausel-Niveauschutzklausel-Geflecht, *Deutsche Rentenversicherung*, 76(2), 157-179.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025.
- Werdning, M. (2020), Rentenfinanzen und fiskalische Tragfähigkeit: aktueller Rechtsstand und Effekte verschiedener Reformen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Arbeitspapier*, 6, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_06_2020.pdf (11. April 2022).
- Werdning, M. (2022), Nachholfaktor ist zurück – gut so?, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 5, 73, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/2/beitrag/nachholfaktor-in-verschiedenen-welten.html> (13. April 2022).

Title: *New Pension Insurance Catch-Up Factor in the Mixture of Protection and Level Protection Clauses*

Abstract: *The catch-up factor was suspended in the course of the introduction of the level protection clause in the statutory pension insurance. In order to put an end to this unsatisfactory situation, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs has now presented a draft bill outlining how it envisions the reintroduction of the catch-up factor for the pension adjustment in 2022. The reintroduction is a good step. However, given the interplay with the level protection clause, the draft is not yet mature. Moreover, they have included a lock-in clause, which is a big burden. It raises a new problem, the scale of which is similar to that of the suspended catch-up.*

Alexander Herborn, Gunther Schnabl

Wohnimmobilienpreise, Inflationsmessung und Geldpolitik im Euroraum

Die Niedrigzinspolitik der EZB hat in vielen Ländern des Euroraums zu einem starken Anstieg der Wohnimmobilienpreise beigetragen. In einigen Mitgliedstaaten mündeten diese Übertreibungen am Wohnimmobilienmarkt bereits in Finanz- und Schuldenkrisen. Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) von Eurostat, auf den die EZB ihre Geldpolitik ausrichtet, berücksichtigt die Wohnimmobilienpreise nicht. In der jüngsten Strategieüberprüfung der EZB wurde die Integration von selbstgenutztem Wohneigentum in den HVPI auf der Grundlage eines neuen Index von Eurostat in Aussicht gestellt. Der Beitrag untersucht mit Fokus auf Deutschland den Einfluss von selbstgenutztem Wohneigentum auf die offiziell gemessenen Inflationsraten und zeigt die Schwächen des geplanten Ansatzes auf.

Trotz der expansiven Grundausrichtung der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist seit der Euroeinführung die auf der Grundlage des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gemessene Inflation lange moderat geblieben, während die Vermögenspreise, einschließlich Immobilien, stark angestiegen sind (Schnabl, 2018). Die in den europäischen Verordnungen verankerte Ausrichtung der Inflationsmessung auf Konsumausgaben sowie praktische Messprobleme verhinderten nach Ansicht der EU-Kommission und der EZB bisher eine Berücksichtigung des eigengenutzten Wohnens bei der Inflationsmessung (EU-Kommission, 2018). Das statistische Ausklammern der Wohnimmobilienpreise hat zu niedrigeren offiziell ausgewiesenen Preissteigerungsraten geführt (excluded goods bias) und damit der lockeren Geldpolitik der EZB Vorschub geleistet (Israel und Schnabl, 2020; Schnabl und Sepp, 2020). Die Vermögenspreise sind relativ zu den Konsumentenprei-

sen stark angestiegen (vgl. Abbildung 1), was sich nicht mit den üblichen Fundamentalfaktoren erklären lässt.

Wohnimmobilienbesitz stellt zwar eine Form der Vermögensanlage dar, weshalb er bei einer konsumbasierten Inflationsmessung ausgeschlossen bleiben würde. Doch sogar die von Eigentümer:innen selbst bewohnten Häuser und Wohnungen bleiben in der EU bei der Inflationsmessung weitgehend außen vor, obwohl diese pro rata temporis¹ dem Konsum dienen und in vielen anderen Ländern wie den USA, der Schweiz oder Japan berücksichtigt werden (Dany-Knedlik und Papadia, 2021). Auch viele nationale Verbraucherpreisindizes (VPI) in der EU, die zusätzlich zum HVPI erstellt werden, berücksichtigen die Veränderungen der Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum (Nickel et al., 2021). Steigen die Wohnimmobilienpreise schneller oder langsamer als die im HVPI vertretenen Güter (z. B. wie in Deutschland seit 2012), kommt es zu Verzerrungen bei der Preismessung. Bei starker Immobilienpreis-inflation wird die Konsumgüterinflation zu niedrig gemessen (z. B. Mersch, 2020).

Die EZB (2021) hat in ihrer jüngsten Strategieüberprüfung eingeräumt, dass der HVPI den Kaufkraftverlust der privaten Haushalte besser abbilden würde, wenn die Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum einfließen würden.² Nach Dany-Knedlik und Papadia (2021) würde dieser Schritt die Glaubwürdigkeit der EZB erhöhen. Die EZB (2021) hat zuletzt eine Anpassung der Inflationsmessung auf der Grundlage des seit 2010 verfügbaren Preisindex für selbstgenutztes Wohnen (Owner-Occupied Housing

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

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

Alexander Herborn ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

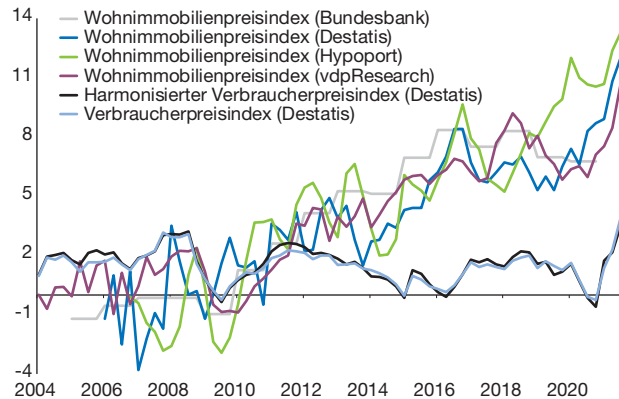
Prof. Dr. Gunther Schnabl ist Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

¹ Der Kaufpreis verteilt über die Nutzungsdauer.

² Siehe auch Bloomberg (2021) für die USA.

Abbildung 1
Wohnimmobilien- und Konsumgüterinflation in Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quellen: Deutsche Bundesbank, Destatis, Hypoport, vdpResearch. Die Daten von Destatis, Hypoport und vdpResearch sind Quartalsdurchschnitte, die der Deutschen Bundesbank Jahresdurchschnitte. Daten von Q1/2004 bis Q3/2021.

Price Index, OOHPI) von Eurostat vorgeschlagen. Sie folgt damit der späten Einsicht, dass unter Berücksichtigung von eigengenutztem Wohnen die offiziell gemessenen Inflationsraten schon seit geraumer Zeit höher liegen würden und die Preissteigerungsraten von Wohnimmobilien in ihre Kommunikation eingebunden werden sollten (Schnabel, 2022). Der Beitrag untersucht die Gründe, Vorteile und Schwächen des neuen Ansatzes.

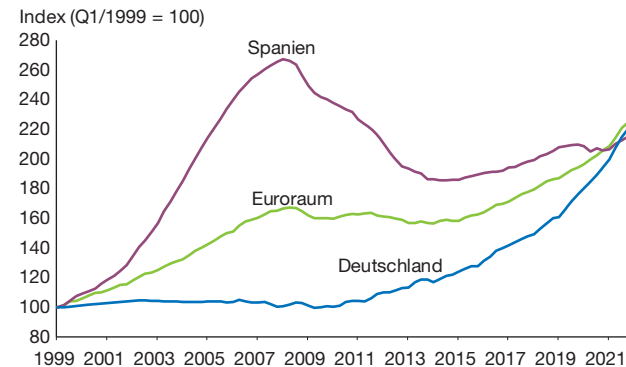
Wohnimmobilienpreise und Inflationmessung

Die Preisänderungen von eigengenutztem Wohnen sind für die vergangene und zukünftige Geldpolitik der EZB aus drei Gründen von besonderer Relevanz.

Erstens sind seit Einführung des Euros, nicht zuletzt aufgrund der zunehmend expansiven Geldpolitik der EZB, in unterschiedlichen Teilen der Währungsunion die Immobilienpreise und damit auch die Preise für selbstgenutztes Wohneigentum stark angestiegen (Schnabl, 2018). Zunächst führten die Zinssenkungen der EZB in Reaktion auf das Platzen der Dotcom-Blase zwischen 2003 und 2008 in einigen südlichen Euroländern wie Spanien sowie in Irland und dem Baltikum zu stark steigenden Preisen.³ Nachdem diese Übertreibungen in die europäische Finanz- und Schuldenkrise geführt hatten, trugen die geldpolitischen Rettungsaktionen maßgeblich unter anderem in Deutschland zu steigenden Wohnimmobilienpreisen bei (vgl. Abbildung 2 sowie Kajuth et al., 2016). Die Entwicklung ist keineswegs auf be-

3 Teilweise in Verbindung mit einer gelockerten Ausweisung von Bauland (Oxley et al., 2009).

Abbildung 2
Wohnimmobilienpreisentwicklung in Deutschland, Spanien und dem Euroraum



Quelle: Oxford Economics. Daten von Q1/1999 bis Q4/2021.

stimmte Ballungszentren begrenzt, sondern findet sich im Umland von Großstädten und in vielen Bereichen des ländlichen Raums. Damit sind wachsende Risiken für die Finanzstabilität verbunden (Deutsche Bundesbank, 2022).

Zweitens werden im HVPI Wohndienstleistungen, welche aus gemieteten und selbstgenutzten Wohnimmobilien bezogen werden können, teilweise ausgeklammert. Zwar werden für angemietete und eigengenutzte Häuser und Wohnungen die Ausgaben für kleinere Reparaturen und laufende Posten wie Heizung, Müllabfuhr, Strom und Wasser erfasst, nicht aber die Kosten des Erwerbs. Preisveränderungen des Gutes „Wohnen“ werden nur in Form der – in vielen Fällen staatlich kontrollierten – Kaltmieten berücksichtigt. Dies zeigt einmal mehr die Problematik staatlich administrierter Preise bei der Inflationmessung. Da seit 1999 im Euroraum die Wohnimmobilienpreise im Durchschnitt mehr als doppelt so stark angestiegen sind wie die Mieten (vgl. Tabelle 1), wurde die Inflation im Durchschnitt deutlich niedriger gemessen.⁴

Drittens haben die statistischen Ämter in der EU durch das Ausklammern des selbstgenutzten Wohnens das Gewicht des Gutes Wohnens im HVPI reduziert. Im deutschen HVPI etwa betrug 2021 der Anteil des Wohnens (d. h. der Kaltmieten) ca. 10 %, im Gegensatz zu ca. 20 % im nationalen VPI, der eigengenutztes Wohnen einschließen soll.⁵ Die anderen großen Euroländer Frankreich, Italien und Spanien berück-

4 Die Übertreibungen auf den Immobilienmärkten vieler südlicher Euroländer und Irland zwischen 2003 und 2008 führten in die europäische Finanz- und Schuldenkrise. In deren Folge fielen die Wohnimmobilienpreise in den Krisenländern in der Tendenz zunächst wieder (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 2).

5 Das niederländische Statistikamt weist im nationalen VPI das eigengenutzte Wohnen explizit getrennt von den Mieten aus. 2021 betrug das Gewicht 16 % im Vergleich zu einem Gewicht von 8 % für die Mieten.

Tabelle 1
Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten von Mieten, Wohnimmobilienpreisen und OOHPI*

2010 bis 2020	Mieten	Wohnimmobilien in %	OOHPI
Deutschland	1,38	5,16	3,05
Frankreich	0,71	1,58	1,50
Italien	0,63	-1,61	0,60
Spanien	0,38	-0,54	0,84
Niederlande	2,65	2,51	1,67
Euroraum	1,29	2,08	1,84
Euroraum (1999 bis 2020)	1,55	3,27	

Da Wohnimmobilienpreise von Eurostat für alle Euroländer erst ab 2010 verfügbar sind, wurde die Preisentwicklung im Euroraum von 1999 bis 2020 mit dem Preisindex für Wohnimmobilien der EZB erfasst. Dieser Index geht von einer starren Zusammensetzung des Euroraums von 19 Mitgliedstaaten aus und beruht auf nicht harmonisierten Quellen.

* Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum

Quellen: Eurostat, EZB.

sichtigen selbstgenutztes Wohneigentum nicht in den nationalen VPIs (Nickel et al., 2021). Im spanischen VPI war das Wohnen in den eigenen vier Wänden bis 1992 enthalten. Dieser Teilindex wurde jedoch wegen als zu hoch angesehener geschätzter Ausgaben, wohl wegen des Wohnimmobilienbooms, herausgenommen (Arévalo und Ruiz-Castillo, 2006).

OOHPI von Eurostat und angestrebte Änderungen der EZB

Mit der Strategieüberprüfung der EZB im Jahr 2021 wurde die Diskussion, wie selbstgenutztes Wohneigentum bei der Inflationsmessung berücksichtigt werden soll, nach einer langen Phase des Stillstands wiederbelebt. Noch 2018 hatten die EU-Kommission und die EZB eine Einbeziehung des neu erarbeiteten OOHPIs von Eurostat in den HVPI abgelehnt, da die Frequenz zu gering sei und eigengenutzte Häuser und Wohnungen teilweise auch als Investitionsobjekt gesehen werden können (EU-Kommission, 2018).

Das führt zu der Frage des Verfahrens zur Messung der Preisänderungen von selbstgenutztem Wohneigentum. Das Statistische Bundesamt misst die Preisveränderungen im VPI nach dem Mietäquivalenzprinzip (Hagenkört-Rieger und Sewald, 2021). Diese Methode berechnet die kalkulatorische Miete, die die Eigenheimbesitzer:innen zahlen müssten, wenn sie Mieter:innen ihrer selbst genutzten Wohnimmobilie wären. Das erklärt, warum in Abbildung 1 der Verbraucherpreisindex und der Harmonisierte Verbraucherpreisindex für Deutschland stark korreliert sind. Dieser Ansatz ist aus praktischer Sicht allerdings dann problematisch, wenn – wie in Deutschland seit 2012 – die Verände-

rungraten von Mieten und der Preise von selbstgenutztem Wohneigentum stark divergieren (vgl. Tabelle 1).

Die EZB schlägt vor, selbstgenutztes Wohneigentum unter Hilfenahme des Nettoerwerbskonzepts zu erfassen. Dieses basiert auf den Transaktionspreisen, die Haushalte beim Erwerb eines neuen Hauses oder Wohnung entrichten (EZB, 2021). Allerdings geht die EZB davon aus, dass der Kaufpreis einer Wohnimmobilie eine Konsum- und eine Investitionskomponente enthält. Bei der Preismessung sollten die Konsumelemente aus den Kaufpreisen isoliert werden, da nur diese für die Geldpolitik von Bedeutung seien.⁶

Seit 2014 erstellen die nationalen Statistikämter der EU und von Eurostat rückwirkend seit dem Jahr 2010 auf der Grundlage des Nettoerwerbsansatzes den OOHPI. „Der OOH-Preisindex für selbst genutztes Wohneigentum stützt sich auf das Konzept des „Nettoerwerbs“; mit diesem werden sowohl Änderungen der Preise gemessen, die von den Verbrauchern für den Kauf von Wohnraum, der neu von Haushalten gekauft wird, gezahlt werden, als auch Änderungen in Bezug auf andere Kosten im Zusammenhang mit dem Eigentum an Wohnraum und der Übertragung desselben“ (Art. 25 Durchführungsverordnung (EU) 2020/1148).

Damit selbstgenutztes Wohneigentum in den HVPI integriert werden kann, muss nach Ansicht der EZB der rechtliche Rahmen in den europäischen Verordnungen und die Methodik überarbeitet werden. Sie hat deshalb einen Fahrplan vorgelegt, nach dem ab 2026 ein entsprechender Index („HVPI-H“) auf Quartalsbasis erstellt werden soll (EZB, 2021). Bis dahin ist vorgesehen, dass der vorliegende Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum eine ergänzende Rolle bei der Einschätzung der zukünftigen Inflation spielt.

Probleme des Ansatzes der EU bzw. der EZB

Interne Berechnungen der EZB verweisen darauf, dass die Inflationsrate im Euroraum zwischen 2018 und 2020 um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte höher gelegen hätte, wenn selbstgenutztes Wohneigentum in Form des OOHPI berücksichtigt worden wäre (Nickel et al., 2021). Für den aktuellen Zeitraum hat Schnabel (2022) einen Wert von 0,3 Prozentpunkten genannt. Dany-Knedlig und Papadia (2021) errechnen, dass für einen um den OOHPI erweiterten HVPI die Inflation im Euroraum zwischen 2011 und 2014 niedriger und zwischen 2015 und 2021 höher gelegen hätte. Für Deutschland wäre seit 2011 die Inflationsrate durch die Integration um durchschnittlich 0,27 Prozentpunkte pro Jahr höher ausgewiesen worden. Die Autoren folgern daraus,

⁶ Zur Bedeutung von Vermögenspreisen für die Inflationsmessung siehe Cecchetti et al. (2002); Bjørnland und Jacobsen (2010); Goodhart und Hofmann (2008) sowie Greiber und Setzer (2007).

dass sich bei einer um selbstgenutztes Wohneigentum erweiterten Inflationsmessung die Ausgestaltung der Geldpolitik der EZB nicht maßgeblich verändert hätte.

Die Dimension der Abweichung hängt jedoch von der Qualität und dem Umfang der Datenbasis zur Messung der Preisänderungen von selbstgenutztem Wohneigentum ab. In Deutschland lag seit 2012 nicht nur der Preisanstieg bei Wohnimmobilien deutlich über dem Anstieg der Mieten. Abbildung 3 zeigt auch, dass je nach statistischer Quelle die Wohnimmobilieninflation deutlich divergieren kann. Der Preisanstieg für neue Wohnimmobilien lag von 2011 bis 2020 nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank bei durchschnittlich 7,2 % pro Jahr, nach Angaben von Destatis bei 4,6 %.

Der nach den Vorgaben der EU-Kommission von Destatis berechnete OOHPI für Deutschland weist von 2011 bis 2020 einen durchschnittlichen Anstieg von nur 3,1 % pro Jahr aus. Der entsprechende Wert des Index der Forschungsabteilung des Verbands deutscher Pfandbriefbanken (vdpResearch) liegt hingegen bei 5,0 %. Die Diskrepanz zwischen dem Index von vdpResearch und Destatis steigt über die Zeit hinweg an. Im Juni 2021 lag der Unterschied bei immerhin 4,2 Prozentpunkten.

Dies führt zu der Frage, nach welcher Methode die Preise der als relevant identifizierten Preisrepräsentanten für selbstgenutztes Wohnen von Destatis im Detail gemessen werden, und wie die Preismesszahlen auf nationaler und europäischer Ebene zu einem OOHPI aggregiert werden. Nach Eurostat (2017) soll der OOHPI die Transaktionspreise für den Erwerb von Wohnraum (einschließlich Erwerbsnebenkosten wie Grunderwerbssteuer, Notar- und Maklergebühren) (O.1.1) und für das Eigentum an Wohnraum wie z. B. größere Reparaturarbeiten (O.1.2) enthalten (vgl. Tabelle 2). 2021 lag in Deutschland in diesem Index das Gewicht für den Erwerb von Wohnraum bei ca. 90 % und für das Eigentum an Wohnraum bei ca. 10 %.

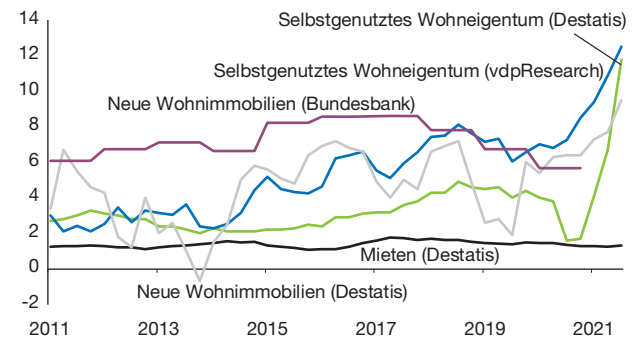
Die größte Unterkategorie im OOHPI für Deutschland ist die Kategorie „selbstgebauter Wohnraum und größere Renovierungen“ (O.1.1.1.2). 2021 lag das Gewicht dieser Kategorie bei 70,5%.⁷ Das liegt darin begründet, dass von Bauunternehmen für Haushalte errichtete Gebäude als selbstgebauter Wohnraum betrachtet werden und Verkäufe von bestehenden Wohnimmobilien zwischen den Haushalten bei der Messung unberücksichtigt bleiben (Eurostat, 2017).⁸ Für den Preisindex für selbstgebauten Wohnraum und grö-

7 In Frankreich lag das Gewicht bei 43,6 %, in Italien bei 45,4 %, in Spanien bei 9,6 % und in den Niederlanden bei 20,5 %.

8 Dadurch, dass Immobilientransaktionen zwischen den Haushalten (ebenso wie Grundstücke) ausgeklammert werden, wird auch das Gewicht von selbstgenutztem Wohnen im Preisindex reduziert.

Abbildung 3
Preisindizes für Wohnen in Deutschland

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quellen: Destatis, Bundesbank, vdpResearch. Die Daten von Destatis und vdpResearch sind Quartalsdurchschnitte, die der Bundesbank Jahresdurchschnitte. Daten von Q1/2011 bis Q3/2021.

ßere Renovierungen werden hauptsächlich Bauleistungspreise herangezogen (Brunßen und Diehl-Wolf, 2018).

Im Ergebnis wird der deutsche OOHPI maßgeblich durch die Entwicklung der Baupreise statt durch die Wohnimmobilienpreise getrieben (vgl. Abbildung 4). Denn der Preisindex für die „Käufe von neuem Wohnraum“, der die Inflation von neuen Wohnimmobilien widerspiegeln soll, hat nur ein Gewicht von rund 11%.⁹ Dadurch werden zwar de facto die Kosten für das mit dem Gebäude verbundene Grundstück weitgehend aus dem OOHPI herausgerechnet. Dies ist nötig, sofern der Grundstücksanteil als Investition betrachtet wird. Die Preise für neue Wohnimmobilien waren jedoch in Deutschland für den Zeitraum seit 2010 weitgehend mit den Baupreisen unkorreliert.

Erst 2021 ist ein Aufholen der Baupreise zu erkennen. Im Übrigen ist es durchaus fraglich, ob die Grundstückspreise ausgeklammert werden sollten. In den effektiv geleiteten Ausgaben für das Gut Wohnen spielen nämlich die Grundstückskosten eine wichtige Rolle. Es sollte daher aus methodischen Gründen darauf geachtet werden, dass in einem erweiterten HVPI Gleiches nicht ungleich behandelt wird. Wenn in die Preismessung bei Mieten, Hotelübernachtungen und Camping die Grundstückspreise derzeit schon mit einfließen, dann sollte dies auch bei selbstgenutzten Immobilien der Fall sein.¹⁰

Für den gesamten Euroraum ist die Diskrepanz zwischen den Baupreisen und den Immobilienpreisen aus zwei Gründen weniger stark ausgeprägt. *Erstens* sind seit Einführung des

9 Da in Deutschland seit 2012 die Preise für Bauland und Wohnimmobilien stärker gestiegen sind als die Baupreise, würde sich aus diesem Ansatz eine geringere gemessene Gesamtinflation ergeben.

10 Dies wäre auch der Fall, wenn die Preismessung konsequent auf die Kapitalnutzungskosten abstellen würde.

Tabelle 2
Struktur des OOHPI in Deutschland (2021)

Nr.	Kategorie	Gewicht in %
O.1.1	Käufe von Wohnraum	89,1
O.1.1.1	Neuer Wohnraum	81,7
O.1.1.1.1	Käufe von neuem Wohnraum	11,3
O.1.1.1.2	Selbstgebauter Wohnraum und größere Renovierungen	70,5
O.1.1.2	Bestehender Wohnraum, neu von Haushalten gekauft	0,0
O.1.1.3	Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Kauf von Wohnraum	7,3
O.1.2	Eigentum an Wohnraum	10,9
O.1.2.1	Größere Reparaturen und Instandhaltung	8,8
O.1.2.2	Versicherungen im Zusammenhang mit Wohnraum	1,5
O.1.2.3	Sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Eigentum am Wohnraum	0,6

Quelle: Eurostat.

Euros die Entwicklungen auf den Wohnimmobilienmärkten in einzelnen Ländern nicht synchron verlaufen. Nach Ausbruch der europäischen Finanz- und Schuldenkrise wurde der vom deutschen Wohnimmobilienmarkt ausgehende Inflationsdruck zunächst durch fallende Wohnimmobilienpreise in anderen Euroländern abgedämpft (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1).¹¹ *Zweitens* orientiert sich das Gewichtungsschema des OOHPIs in einigen Euroländern wie Spanien und den Niederlanden stärker an den Wohnimmobilienpreisen. Grundsätzlich schwankt jedoch der Preisindex für selbstgenutzte Wohnimmobilien für den gesamten Euroraum seit 2010 deutlich weniger als der Preisindex für Wohnimmobilien (vgl. Abbildung 5).

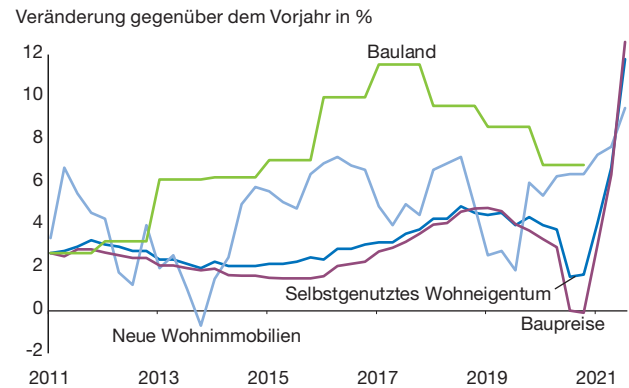
Schlussfolgerung

Die Tatsache, dass selbstgenutztes Wohneigentum bisher im Euroraum bei der Preismessung im HVPI nicht berücksichtigt wurde, hat zu Verzerrungen bei der Inflationsmessung geführt. Die EZB will deshalb mehr als 20 Jahre nach Einführung des Euros auf der Grundlage des Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum (OOHPI) von Eurostat das Wohnen in den eigenen vier Wänden bei der Inflationsmessung berücksichtigt sehen. Insbesondere in Deutschland, aber auch im Euroraum, bildet der OOHPI die Preisschwankungen von Wohnimmobilien jedoch nur (sehr) bedingt ab.

Die vorläufigen Schlussfolgerungen von Nickel et al. (2021) sowie von Dany-Knedlik und Papadia (2021), dass die Nicht-

¹¹ Ebenso wurde im Zeitraum zwischen 2003 und 2008 der von den Wohnimmobilienmärkten der südlichen Euroländer ausgehende Inflationsdruck durch stabile Wohnimmobilienpreise in Deutschland für den gesamten Euroraum abgedämpft.

Abbildung 4
Veränderungsrate der Indizes für Bauland, Baupreise und selbstgenutztes Wohneigentum in Deutschland



Quelle: Destatis. Daten von Q1/2011 bis Q3/2021.

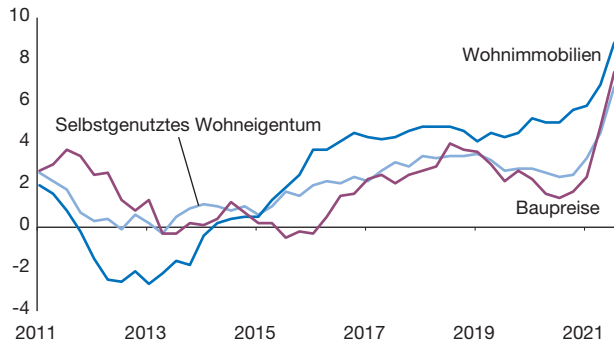
berücksichtigung des selbstgenutzten Wohneigentums die offiziellen Inflationsraten nur geringfügig reduziert habe (und damit die geldpolitischen Entscheidungen nicht maßgeblich beeinflusst habe), sind mit Vorsicht zu betrachten. Insbesondere die Berücksichtigung direkter Maße für die Preisentwicklung bei Wohnimmobilien dürfte spätestens seit 2015 im Durchschnitt zu höheren offiziell gemessenen Inflationsraten geführt haben. Die EZB hätte mit einer weniger expansiven Geldpolitik maßgeblich zu einer Mäßigung der Übertreibungen auf den Wohnimmobilienmärkten beitragen können. Dies gilt sowohl für den südlichen Euroraum, Irland und das Baltikum vor 2008 als auch für Deutschland seit 2012.

Werden z. B. Schwankungen von Preisen von selbstgenutzten Wohnimmobilien bei der Inflationsmessung nicht ausreichend berücksichtigt, dann wirkt die Geldpolitik der EZB aus zwei Gründen prozyklisch. *Erstens* führt eine zu gering gemessene Inflation bei einem von der EZB verfolgten Inflationspunktziel zu einer zu expansiven Geldpolitik. Es kommt zu Übertreibungen auf den Wohnimmobilienmärkten, die in einschneidende Krisen münden können. *Zweitens* hält die Zentralbank im Falle von platzenden Immobilienblasen die Zinsen zu hoch, was die Krisen verstärkt. Wenn die Zentralbank letzteren Effekt antizipiert, kann dies dazu führen, dass Zinserhöhungen, die zu sinkenden Immobilienpreisen führen würden, vermieden werden und so die Preise auf Dauer künstlich hochgehalten werden.

Das hat aus zwei Gründen negative Verteilungseffekte. *Erstens* senken anhaltende niedrige Zinsen die Anreize für Unternehmen Effizienzgewinne und Innovationen voranzubringen (Schnabl, 2018). Der aus dieser „Zombifizierung“ resultierende negative Effekt auf die Produktivität hat negative Auswirkungen auf das Lohnniveau. *Zweitens* haben stetig steigende Wohnimmobilienpreise positive interpersonelle Umverteilungseffekte zugunsten der Grundstücks- und Im-

Abbildung 5
Veränderungsrate der Indizes für selbstgenutztes
Wohneigentum, Wohnimmobilien und Baupreise

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Selbstgenutztes Wohneigentum = OOHPI, Wohnimmobilien = HPI. Daten von Q1/2011 bis Q3/2021 im Euroraum.

Quelle: Eurostat.

mobilienbesitzer und auf Kosten derer, die noch Wohnimmobilien erwerben wollen. Da der Lohndruck beim Einstieg in das Arbeitsleben besonders stark ist und insbesondere junge Menschen noch Wohnimmobilien erwerben wollen, sind speziell sie die Verlierenden der bei selbstgenutztem Wohneigentum verzerrten Inflationsmessung im Euroraum.

Bei methodisch wichtigen Umstellungen im HVPI-Konzept ist eine hohe Transparenz erforderlich. Die Objektivität fördert nicht nur die allgemeine Akzeptanz, sondern sollte auch durch die Bereitstellung der neuen Datensätze von Seiten der statistischen Behörden von wissenschaftlicher Seite konstruktiv-kritisch begleitet werden können. Aus analytischer und geldpolitischer Sicht sind für die Beurteilung eines Integrationsansatzes von Immobilienpreisen die Repräsentativität der neuen Gütergruppe, die Saisonalität und Volatilität des Teilindex, die (A-)Synchronität mit dem Konjunkturzyklus sowie das Trendverhalten der Preisbildung auf den Immobilien-Teilmärkten von Bedeutung.

Literatur

Arévalo, R. und J. Ruiz-Castillo (2006), On the Imputation of Rental Prices to Owner-Occupied Housing, *Journal of the European Economic Association*, 4(4), 830-861.

- Bjørnland, H. und D. Jacobsen (2010), The Role of House Prices in the Monetary Policy Transmission Mechanism in Small Open Economies, *Journal of Financial Stability*, 6(4), 218-229.
- Bloomberg (2021), Bill Ackman Says Official Stats Understate 'Raging' Inflation, 11.12.2021.
- Brunßen, F. und E.-M. Diehl-Wolf (2018), Preisindizes für selbst genutztes Wohneigentum, *WISTA*, 5, 68-79.
- Cecchetti, S., H. Genberg und S. Wadhvani (2002), Asset Prices in a Flexible Inflation Targeting Framework, *NBER Working Paper*, 8970.
- Dany-Knedlik, G. und A. Papadia (2021), Berücksichtigung von selbstgenutztem Wohnen im Preisindex kann Glaubwürdigkeit der EZB stärken, *DIW Wochenbericht*, 49, 795-802.
- Deutsche Bundesbank (2022), *Monatsbericht Februar*.
- Durchführungsverordnung (EU) 2020/1148 der Kommission vom 31. Juli 2020 zur Festlegung der methodischen und technischen Spezifikationen nach der Verordnung (EU) 2016/792 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf harmonisierte Verbraucherpreise.
- EU-Kommission (2018), Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat zur Eignung des Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum für die Einbeziehung in den Erfassungsbereich des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI).
- Eurostat (2017), Technical Manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices.
- EZB (2021), An Overview of the ECB's Monetary Policy Strategy.
- Greiber, C. und R. Setzer (2007), Money and Housing: Evidence for the Euro Area and the US, Deutsche Bundesbank, *Discussion Paper*, 12.
- Goodhart, C. und B. Hofmann (2008), House prices, money, credit, and the macroeconomy, *Oxford Review of Economic Policy*, 24(1), 180-205.
- Hagenkott-Rieger, S. und N. Sewald (2021), Theoretische und Praktische Ansätze der Inflationsmessung in Zeiten der Corona-Pandemie, *WISTA*, 1, 19-33.
- Israel, K.-F. und G. Schnabl (2020), Alternative Measures of Price Inflation and the Perception of Real Income in Germany, *CESifo Working Paper*, 8583.
- Kajuth, F., T. A. Knetsch und N. Pinkwart (2016), Assessing House Prices in Germany: Evidence from a Regional Data Set, *Journal of European Real Estate Research*, 9(3), 286-307.
- Mersch, I. (2020), Asset Price Inflation and Monetary Policy. Keynote speech at the celebration of INVESTAS' 60th anniversary.
- Nickel, C., L. Álvarez, G. Zevi, A. Fröhling und C. Willeke (2021), Inflation Measurement and its Assessment in the ECB's Monetary Policy Strategy Review, *ECB Occasional Paper*, 265.
- Oxley, M., T. Brown, V. Nadin, L. Qu und L. Tummers (2009), Review of European Planning Systems, Centre for Comparative Housing Research, Leicester Business School, De Montfort University.
- Schnabel, I. (2022), Finding the Right Sequence. Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at a virtual policy panel on "Unwinding QE" at the first annual Bank of England Agenda for Research (BEAR) conference.
- Schnabl, G. (2018), The Failure of ECB Monetary Policy from a Mises/Hayek Perspective, in A. Godart-van der Kroon und P. Vonlanthen (Hrsg.) (2018), *Banking and Monetary Policy from the Perspective of Austrian Economics*, Springer, 127-152.
- Schnabl, G. und T. Sepp (2020), Die Inflationsmessung erzeugt die Illusion der stabilen Kaufkraft, *Wirtschaftsdienst*, 100(11), 838-841, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/11/beitrag/die-inflationsmessung-erzeugt-die-illusion-der-stabilen-kaufkraft.html> (17. März 2022).

Title: Housing Prices, Inflation Measurement and Monetary Policy in the Euro Area

Abstract: The ECB's low interest rate policy has contributed to a sharp increase in residential property prices in many euro area countries. In some member states, exuberance in the housing market has led to financial and debt crises. The Eurostat's Harmonized Index of Consumer Prices (HICP), the ECB's basis for its monetary policy, does not take residential property prices into account. In the recent policy review, the ECB envisaged the integration of owner-occupied housing into the HICP based on a new index from Eurostat. Focusing on Germany, this article examines the impact of owner-occupied housing on officially measured inflation rates and highlights the weaknesses of the ECB's envisioned approach.

Helmut Reisen

Präsidentenschaftswahl zeigt Frankreichs Spaltung

„Die Staatsgewalt geht vom Volke aus, aber wo geht sie hin?“ (Bertolt Brecht). Der Populismus ist auf dem Vormarsch, insbesondere in den Industrieländern. Aus deutscher und europäischer Perspektive interessieren und beunruhigen Frankreichs Wahlen hinsichtlich der offiziellen Haltung zur EU. Deutschland konstatiert erschreckt, dass die französischen Präsidentenschaftswahlen 2022 EU-kritische Populist:innen deutlich gestärkt haben. Populistische Bewegungen erhalten die größte Unterstützung in wirtschaftlich rückständigen Regionen, die von schweren lokalen Schocks getroffen wurden (Rodríguez-Pose, 2020). So auch in Frankreich. Feindseligkeit gegenüber Europa ist am häufigsten in der Provinz zu finden – bei den Menschen, die abgehängt wurden. Das Brexit-Referendum war ein seltenes Beispiel für eine Abstimmung, bei der es ausschließlich um die Einstellung zur EU ging. Ähnliche Muster zeigen sich auch bei der Unterstützung für die AfD in Deutschland, die PiS-Partei in Polen, die Lega in Italien und Vox in Spanien. Die stärkste Unterstützung für die EU findet sich dagegen in Großstädten (Collier, 2020). Die Schweiz, Österreich und Skandinavien zeigen, dass der wirtschaftliche Erklärungsansatz für Rechtspopulismus nicht immer ausreicht.

Frankreich ist traditionell gespalten (La France Fracturée). Seit dem Ende der knapp 30 glorreichen Jahre von 1945 bis 1973, *Les Trente Glorieuses* (Fourastié, 1979), dem Pendant des deutschen Wirtschaftswunders, hat sich die Spaltung vertieft. Frankreich ist gespalten in Paris und die Provinz; in wohlhabende Großstädte und arme Kleinstädte; Stadt und Land; Junge und Alte; Eliteausbildung und dürftiges Ausbildungsniveau; reiche Bourgeoisie und Arme; EU-Befürwortende und EU-Gegner. Die Spaltung hat sich bei der Präsidentenschaftswahl 2022 nicht nur bestätigt, sondern gegenüber 2017 weiter verstärkt (Wiegel, 2022).

Im ersten Wahlgang der französischen Präsidentenschaftswahlen am 10. April scheiterten Republikaner und Sozialisten, die in der Fünften Republik seit 1958 die meisten Präsi-

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

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

Prof. Dr. Helmut Reisen lehrte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Basel und ist ehemaliger Forschungsdirektor am OECD Development Centre in Paris.

dentem gestellt haben, mit ihren Kandidatinnen Valérie Pécresse und Anne Hidalgo an der 5%-Hürde. Traditioneller Mainstream der Mitte gehört nicht zu den großen drei Wahlsiegern, während die rechtsextreme Marine Le Pen (Rassemblement National) geschickt die Nöte der Abgehängten thematisierte. Die Präsidentenschaftswahl 2022 sah eine Polarisierung durch eine starke Konzentration der Stimmen auf drei Kandidat:innen, die alle im Vergleich zu 2017 an Boden gewonnen haben. Präsident Macron, Le Pen und der linksradikale Mélenchon kamen auf fast 73 % der Stimmen.

Im Kontrast zum üblichen Links-Rechts-Schema unterscheiden Chopin und Faure (2021) Frankreichs politisches Spektrum in Befürwortende (Macron, Pécresse, Jadot, Hidalgo bei den Wahlen 2022) und Gegner:innen einer supranationalen EU-Gouvernanz. Dazwischen liegt die breite, einflussreiche Schicht sogenannter Souveränisten, die als Gegenmodell zu einem möglichen Staatenverbund der EU das auf Charles de Gaulle zurückgehende Schlagwort eines „Europa der Vaterländer“ propagieren. Auf dem linken Spektrum werden sie Chevènementisten genannt; prominentester Vertreter ist derzeit Mélenchon. Besonders beunruhigen aus EU-Perspektive die Neonationalisten (Le Pen, Zemmour, Dupont-Aignan) mit ihrer europafeindlichen, xenophoben, immigrationsfeindlichen und teils rassistischen Agenda. Diese Gruppe ist besonders Putin-affin. Die Befürwortenden einer stärker integrierten EU rutschten in Frankreich 2022 ab – in die Minderheit. Die Befürwortenden sammelten 2017 noch gut die Hälfte (50,4 %) der Stimmen (vgl. Tabelle 1). Bei der Wahl 2022 kamen sie insgesamt nur auf 41 %. 2017 erhielten rechte Neonationalisten 26 % der Stimmen, bei den Präsidentenschaftswahlen 2022 stimmte ein Drittel für sie.

Abbildung 1 zeigt die Kantone, in denen die drei 2022 kandidierenden Neonationalisten im ersten Wahlgang besonders starke Zustimmung fanden. Während West- und Südwestfrankreich (abgesehen von den Weinanbaugebieten entlang der Gironde) relativ wenig Stimmen der Neonationalisten erhielten, wählten vor allem das deindustrialisierte Nordostfrankreich und das Mittelmeerbecken mit seinem hohen Anteil an Algerienfranzosen rechtsextrem. Besonders wo Kohleminen und Stahlwerke stillgelegt wurden, also in den Regionen Hauts-de-France sowie Lothringen und Champagne-Ardenne, ist der hohe Stimmenanteil für Le Pen auffällig. Die Karte verweist auch auf ein Stadt-Land-Gefälle: Die hellen Flecken reflektieren die relativ geringen Stimmenanteile der rechten Neonationalisten in den großen Städten. Die großen Ballungsgebiete und der Westen versorgten Macron mit einem Großteil seiner Stimmen im ersten und zwei-

Tabelle 1
Präsidentenwahlen Frankreich April 2022

	1. Wahlgang		2. Wahlgang	
	2022	2017	2022	2017
E. Macron	27,85	24,01	E. Macron	58,54
M. Le Pen	23,15	21,30	M. Le Pen	41,46
J-L. Mélenchon	21,95	19,58	-	-
Übrige	27,05	35,10	-	-
Pro EU-Integration	41,01	50,38		
Stimmhaltung	26,31	22,23	28,01	25,44

Quelle: <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats>.

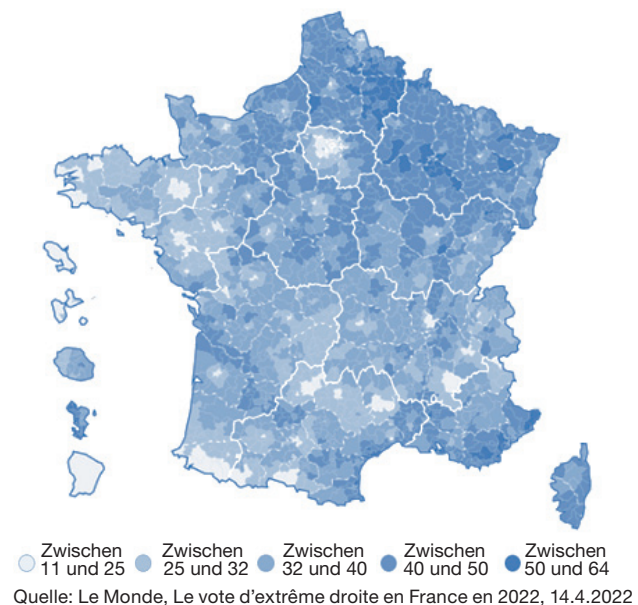
ten Wahlgang. Mélenchons Frankreich bilden die linksorientierten Gemeinden in den städtischen Zentren, in Südfrankreich, im Osten von Paris und in der Bretagne. Diese haben wesentlich zum Sieg Macrons bei der Stichwahl am 24. April beigetragen (Hublet, 2022), sodass er einen Vorsprung von mehr als 20 Prozentpunkten vor Le Pen erzielen konnte.

Der Vergleich zwischen Le Pen und Zemmour zeigt einen sozioökonomischen Gegensatz zwischen den Industriegebieten und in den Vorstädten, wo die Forderungen nach einem schützenderen Wohlfahrtsstaat zugunsten von Le Pen gewirkt haben, während Zemmour in den wohlhabenden Vierteln der Großstädte, in den touristischen Ballungsgebieten und in dem Teil der Mittelmeerküste, der von der Präsenz der Algerienfranzosen geprägt wurde, gute Ergebnisse erzielt. Die sozioökonomischen Determinanten hoher Stimmenanteile für Le Pen lassen sich aufgrund der filigranen Darstellung der Wahlergebnisse recht genau bestimmen. An der Wahlurne war die Kaufkraft ein zentrales Wahlkampfthema, das von Le Pen mit Blick auf die steigenden Benzinpreise früher als von Macron aufgegriffen wurde. Die fünfjährige Amtszeit von Macron zeichnete sich zwar im Landesdurchschnitt durch positive Zuwächse aus (durchschnittlich +0,9 Prozentpunkte pro Jahr); ein Tempo, das trotz der coronabedingten Lockdowns seit Frühjahr 2020 mit dem der letzten 30 Jahre vergleichbar ist (Madec et al., 2022). Aber die rural-urbane Spaltung des Landes verdeckt erhebliche Differenzen der Wahlmotive; Paris ist ein statistischer Ausreißer – bei Stimmanteilen, Arbeitslosenquote, Bildungsniveau und Pkw-Abhängigkeit.

Strukturelle Arbeitslosigkeit und Le Pens Wahlerfolge: Die meisten ihrer Hochburgen hatten 2021 auch eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, während Macrons Kernwählerschaft typischerweise in Gebieten mit durchschnittlicher oder niedriger Arbeitslosigkeit lebt. Tabelle 2 weist die Arbeitslosenquoten für die 23 Départements (ohne Überseegebiete, wo Le Pen vorne lag; dort ist die Arbeitslosenquote besonders hoch) aus, in denen Le Pen die Stichwahl gewann, sowie den Mittelwert der 66 Départements, die Macron für sich gewinnen konnte. Wo Le Pen gewinnen konnte, lag die Arbeitslosenquote bei fast 9 %. Macron

Abbildung 1
Stimmanteile der rechten Neonationalisten

Abgegebene Stimmen in % nach Kanton
Marine Le Pen, Eric Zemmour und Nicolas Dupont-Aignan



konnte in 66 Départements siegen; dort lag der (ungewichtete) Mittelwert der Arbeitslosenquoten bei gut 7 %.

Tabelle 2 und Abbildung 2 weisen auf die Verkehrung traditioneller Parteaaffinitäten: Die am rechten Rand verortete Le Pen findet ihre Wählerschaft bei den Arbeiter:innen; in Paris (wo die Arbeiter:innen auch durch hohe Immobilienpreise verdrängt wurden) tut sie sich schwer. Der Anteil ungelerner Arbeit an der Erwerbsbevölkerung steht hier auch für das unterschiedliche Ausbildungsniveau je nach Département. Wo das Bildungsniveau schwach ist, findet Le Pen besonders ihre Wählerstimmen. Die höher qualifizierten sozialen Gruppen sprachen sich bei der Wahl 2022 für den amtierenden Präsidenten aus: 74 % der Wähler:innen mit mehr als drei Jahren Studium gaben Macron den Vorzug vor Le Pen.

Die Gelbwestenbewegung hat die Bedeutung der Treibstoffkosten in der bevölkerungsarmen, großflächigen Provinz, wo für einen Arbeitsplatz mangels ÖPNV oft lange Pkw-Fahrten in Kauf genommen werden müssen, vor Augen geführt (Algan et al., 2019). Eine neue Studie des INSEE (Frankreichs Statistisches Amt) konstatierte, dass immer noch 74 % der Erwerbsbevölkerung mit einem Pkw zur Arbeit fahren. In Paris sind es nur 11,5 % (Brutel und Pages, 2021). Die Financial Times zeigte im Querschnitt der Gemeinden den bevölkerungsgewichteten Zusammenhang zwischen Stimmanteilen für Le Pen und den Dezilen des Anteils der Personen, die mit dem Auto zur Arbeit fahren (Nolsoe et al., 2022). Im ersten Dezil ist der Anteil für Le Pen unter 10 %; bei den oberen Dezilen der Gemeinden steigt der Stimmenanteil für Le Pen auf nahezu 30 %.

Tabelle 2

Wahlsieg Le Pen, Arbeitslosenquote und Arbeiteranteil

in %

Département	Stimm- anteil Stichwahl	Arbeits- losenquote, 3/2021	Arbeiteranteil, 2018, Erwerbs- bevölkerung
Aisne	59,9	11,4	30,7
Alpes-de-Haute-Provence	51,5	9,1	20,6
Ardennes	56,7	9,8	30,0
Aube	51,7	10,2	29,8
Aude	54,9	10,7	32,2
Corse-du-Sud	58,3	6,6	19,3
Eure	51,4	8,1	28,3
Gard	52,2	10,9	20,3
Haute-Corse	57,9	7,5	19,9
Haute-Marne	56,0	6,9	31,0
Haute-Saône	56,9	7,0	30,3
Lot-et-Garonne	50,5	8,0	26,7
Meuse	55,6	7,8	29,5
Nièvre	50,1	6,7	26,2
Oise	52,7	8,1	24,6
Pas-de-Calais	57,5	9,4	28,8
Pyrénées-Orientales	56,3	12,5	20,9
Somme	51,0	9,5	27,9
Tarn-et-Garonne	52,0	9,2	24,2
Var	55,1	8,4	18,0
Vaucluse	52,0	10,3	23,4
Vosges	57,0	8,4	29,2
Yonne	51,6	7,3	28,5
Mittelwert Le Pen	52,2	8,9	26,1
Mittelwert Macron	-	7,3	17,9
Frankreich, ohne Dom Tom	41,5	8,0	21,3
Memo: Paris	14,9	6,0	6,5

Quellen: <https://www.vie-publique.fr/carte/284918-carte-resultats-du-second-tour-de-lelection-presidentielle-2022>; https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012804#graphique-TCRD_025_tab1_departements; https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012721#tableau-TCRD_014_tab1_departements.

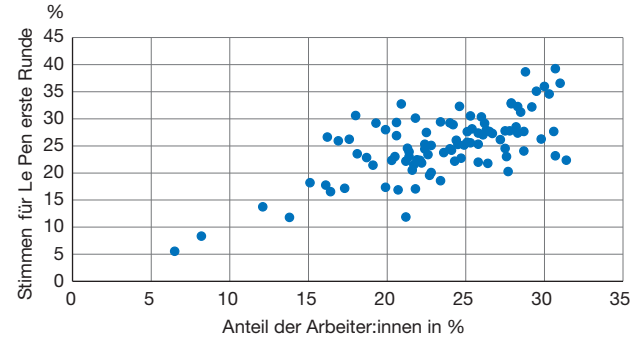
Die deutsche Politik muss sich fragen, ob und wie sie dazu beitragen kann, den EU-freundlichen Parteien Frankreichs dauerhaft zu helfen. Die Ökonom:innen des OFCE orteten im strukturellen deutschen Handelsüberschuss ein klares Ungleichgewicht, auf das die neue Ampelkoalition durch die Anhebung des Mindestlohns und die Ankurbelung der öffentlichen Investitionen bereits reagiert hat (Creel et al., 2022). Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, das Gerhard Schröder 1998 ins Leben gerufen hatte, und die Schuldenbremse hatten hohe deutsche Überschüsse verursacht und die Deindustrialisierung Frankreichs beschleunigt.

Title: *Presidential Election Confirms France's Divide*

Abstract: French presidential elections 2022 have significantly strengthened anti-EU populists. Traditional mainstream centrists are not among the big three election winners, while far-right Marine Le Pen deftly addressed the plight of the disengaged. The country's rural-urban divide masks significant differences in voting motives; Paris is a stark outlier. Unemployment rates, low skills, and car dependency fuel Le Pen's support, as well as xenophobia. The province has fought back against neglect by electing populists. It is doubtful whether place-based policies will solve the structural cause of the populist tendency by the next presidential election in five years.

Abbildung 2

Anteil der Stimmen für Le Pen und Arbeiteranteil



Quelle: eigene Berechnungen.

Die französische Provinz hat sich durch die Wahl von Populisten gegen Vernachlässigung gewehrt. Macron hat verstanden, dass Frankreich nun eine ortsbezogene Regionalpolitik mit Vorrang in Angriff zu nehmen hat (Südekum, 2021). Das Spektrum reicht von direkten Subventionen an Firmen über Infrastrukturausbau, Bildungssubventionen, die Förderung industrieller Cluster, die gezielte Ansiedlung von Behörden oder (Fach-)Hochschulen, die Verschönerung von Wohnquartieren, die Schaffung von Freizeitangeboten, kurz: die Verbesserung weicher Standortfaktoren. Ob die Zeit dafür bis zur nächsten Präsidentschaftswahl 2027 ausreicht?

Literatur

Algan, Y., E. Beasley, D. Cohen, M. Foucault und M. Péron (2019), Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens?, *Observatoire du Bien-être du CEPREMAP et CEVIPOF*, 2019-03.

Brutel, C. und J. Pages (2021), La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour de courtes distances, *Insée Première*, 835, 19. Januar.

Collier, P. (2020), Achieving Socio-Economic Convergence in Europe, *Intereconomics*, 55(1), 5-12.

Chopin, T. und S. B. H. Faure (2021), Presidential Election 2022: A Euroclash between a "Liberal" and a "Neo-Nationalist" France Is Coming, *Intereconomics*, 56(2), 75-81.

Creel, J., F. Geerolf, S. Lévassuer, X. Ragot und F. Saraceno (2022), L'Europe, de réelles avancées mais des choix à assumer, *OFCE Policy brief*, 101, 24. Februar.

Fourastié, J. (1979), *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible*.

Hublet, F. (2022), Comment Macron a-t-il gagné? Cartographie l'élection présidentielle à l'échelle communale, *Le Grand Continent*, 26. April.

Maded, P., M. Plane und R. Sampognaro (2022), Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France: Bilan du quinquennat mis en perspective, *OFCE Policy Brief*, 104, 17. März.

Nolsoe, E., E. Hollowood und O. Elliot (2022), First round of 2022 French election in charts, *Financial Times*, 11. April.

Rodríguez-Pose, A. (2020), The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter, *LSE Public Policy Review*, 1(1), 1-9.

Südekum, J. (2021), *Productivity policy for places*, OECD.

Wiegel, M. (2022), Karl Marx lesen, um Frankreich zu verstehen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. April.

Konjunkturschlaglicht

Inflation nicht nur energiegetrieben

Die Verbraucherpreise haben in den vergangenen Monaten weltweit stark angezogen. In vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften wurden langjährige Höchststände erreicht. Im März 2022 betrug die Inflation in den USA 8,5 %, im Euroraum 7,4 % und in Großbritannien 7 %. In Deutschland wurde mit 7,3 % die höchste Inflationsrate seit 1981 verzeichnet. Die bereits vorliegenden Zahlen für den April deuten auf einen ähnlich hohen Preisanstieg hin.

Der Inflationsschub ist mit dem Ukrainekrieg in Verbindung zu bringen. Die Preise für Rohstoffe und Landwirtschaftsprodukte stiegen nach der Invasion nochmals stark an. Speziell erhöhte sich der Ölpreis nach dem Kriegsausbruch deutlich, auf mehr als 100 US-\$ je Barrel der Sorte Brent, und die Preise für Erdgas in Europa und Flüssiggas weltweit legten stark zu. Kräftig gestiegen sind auch die Preise für einige Industrierohstoffe und vor allem für Nahrungsmittel. Russland und die Ukraine sind bedeutende Exporteure von Getreide und Pflanzenöl. Der Krieg hat die Verfügbarkeit dieser Güter am Weltmarkt verringert und die Unsicherheit über die Größe der kommenden Ernte massiv erhöht. Zudem haben kriegsbedingte Ausfälle bei der ukrainischen Industrieproduktion und Rückgänge im Handel mit Russland das Problem der Lieferengpässe wieder verschärft, nachdem es um die Jahreswende Anzeichen für eine allmähliche Entspannung gegeben hatte. Allerdings erfolgte der größere Teil der Inflationsbeschleunigung bereits vor dem Ukrainekrieg. Schon seit dem Frühjahr 2021 werden zunehmende Inflationsraten verzeichnet,

und die Produzentenpreise waren im Februar 2022 – also vor Kriegsbeginn – in den USA bereits um mehr als 10 % höher als ein Jahr zuvor, im Euroraum sogar um 30 %. Ein wesentlicher Teil des Preisauftriebs resultierte dabei zwar aus den gestiegenen Energiepreisen, doch auch die Kernrate (Inflation ohne Energie und Lebensmittel) hat sich stark beschleunigt.

Im Vergleich zwischen den USA und dem Euroraum zeigen sich einige Unterschiede. So ist der Anteil an der Inflation, der von den Energiepreisen herrührt, im Euroraum deutlich größer als in den USA (vgl. Abbildung 1). Dies liegt vor allem daran, dass die Erdgaspreise in Europa in den vergangenen Monaten drastisch gestiegen sind, während sie in den USA bis zum Frühjahr nur moderat zugenommen hatten.

Hingegen ist der Beitrag der Preise von Waren ohne Energie zur Gesamtinflation in den USA relativ groß, sodass sich der Preisauftrieb in den USA schon im Frühjahr 2021 stark beschleunigt hat, während die Inflation im Euroraum nur langsam zunahm. Auch der Preisanstieg bei den Dienstleistungen verstärkte sich in den USA früher; der über den gesamten Zeitraum höhere Beitrag der Dienstleistungen zur Inflation in den USA ist auch dem größeren Gewicht dieser Gruppe im Warenkorb des Verbraucherpreisindex geschuldet. Relativ ähnlich verlief die Preisentwicklung bei Lebensmitteln in den USA und im Euroraum, deren Beitrag zur Gesamtinflation sich seit einigen Monaten merklich erhöht hat.

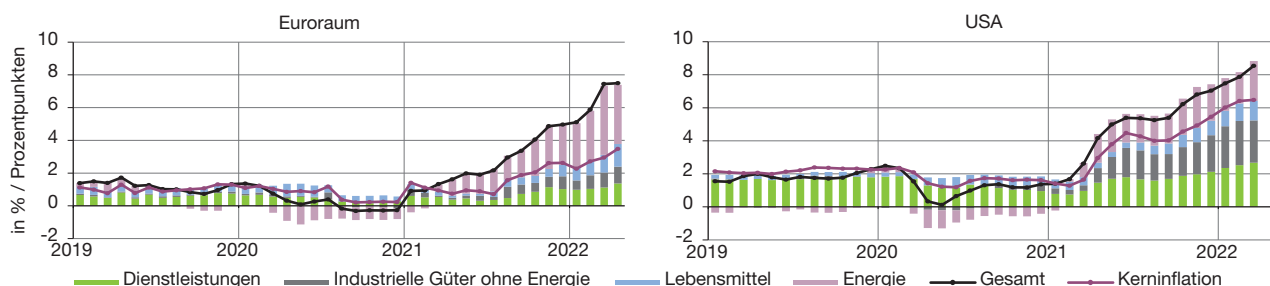
Viel spricht dafür, dass die Unterschiede in der Inflation zwischen den USA und dem Euroraum auch eine Folge der unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklung nach dem starken Einbruch infolge der Coronapandemie im Frühjahr 2020 sind. Zwar erholte sich die Wirtschaft in beiden Regionen im Sommer 2020 schnell; in den USA setzte sich

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

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

Abbildung 1

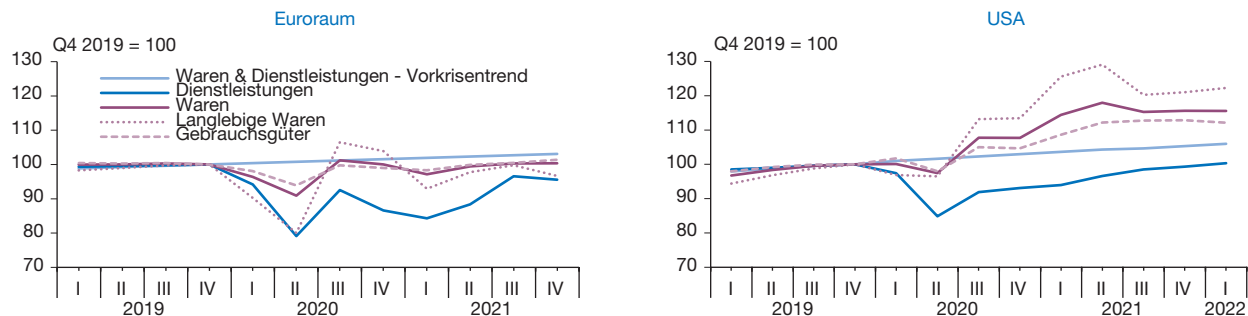
Verbraucherpreisinflation nach Güterarten



Monatsdaten, saisonbereinigt; Gesamtinflation und Kernrate: Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat in %, sonst: Beitrag zur Inflationsrate in Prozentpunkten; Kerninflation: ohne Energie und Lebensmittel; Euroraum: Daten bis April 2022, USA: bis März 2022.

Quelle: Eurostat, Refinitiv, Berechnungen des IfW Kiel.

Abbildung 2
Private Konsumausgaben nach Güterarten



Quartalsdaten, preis-, kalender- und saisonbereinigt, Veränderung gegenüber dem Vorquartal. Der Vorkrisentrend wurde unter Annahme der durchschnittlichen Zuwachsrates der Güter und Dienstleistungen zwischen 2015 und 2019 extrapoliert. Euroraum geschätzt als Summe von Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden.

Quelle: Bureau of Economic Analysis; Eurostat; Berechnungen des IfW Kiel.

die Erholung jedoch fort, während das BIP im Euroraum auch danach noch durch die Pandemie gebremst wurde. Speziell der private Konsum war in den USA rasch wieder gestiegen. Er überschritt bereits im ersten Quartal 2021 das Vorkrisenniveau und lag zuletzt rund 5 % darüber. Im Euroraum hat er hingegen bis Ende 2021 seinen pandemiebedingten Rückgang noch nicht wieder aufgeholt. Der kräftige Konsum in den USA resultierte daraus, dass der Konsum von Waren – speziell von langlebigen Konsumgütern – deutlich stärker zunahm als in den Vorjahren. Im Euroraum wurde der Warenkonsum hingegen nicht stärker ausgeweitet als im längerfristigen Trend (vgl. Abbildung 2). Die Dienstleistungen waren auch in den USA nur eingeschränkt konsumierbar und blieben unter ihrem Vorkrisentrend, wenn auch in geringerem Ausmaß als im Euroraum.

Zu den Unterschieden im Konsumverhalten haben zum einen die finanzpolitischen Unterstützungsmaßnahmen während der Pandemie beigetragen. Zwar stützten die öffentlichen Haushalte auch im Euroraum die Einkommen der privaten Haushalte und im zweiten Halbjahr 2020 wurden die Verkäufe von langlebigen Konsumgütern durch eine befristete Mehrwertsteuersenkung in Deutschland vorübergehend angeregt. In den USA wurden die Einkommen aber im Rahmen von zwei massiven Programmen sogar deutlich gegenüber dem Vorkrisenniveau erhöht. Eines wurde zu Pandemiebeginn und ein zweites Anfang 2021 aufgelegt, als sich die Konjunktur bereits deutlich auf Erholungskurs befand. Zum anderen entwickelte sich die Sparquote in den beiden Wirtschaftsräumen unterschiedlich. Während sie in den USA nur in kurzen Phasen stark anstieg und bis zum ersten Quartal 2022 wieder unter ihren Vorkrisenwert sank, war sie im Euroraum seit Ausbruch der Pandemie durchgehend stark erhöht und lag auch zuletzt noch erkennbar über ihrem Vorkrisenniveau. Hierin dürften sich sowohl strengere Eindämmungsmaßnahmen im Euroraum als auch ein vorsichtigeres Verhalten der Verbrauchenden in der EU während der jüngsten Coronawellen widerspiegeln.

Der größere finanzpolitische Impuls in den USA dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, dass der Inflationsdruck in den USA derzeit noch bedrohlicher wirkt als im Euroraum. So liegt die Kernrate der Inflation mit 6,5% deutlich höher, und anders als im Euroraum hat sich der Lohnanstieg ebenfalls auf eine Rate von zuletzt 5,5% (durchschnittliche Stundenlöhne) erheblich verstärkt. Aber auch im Euroraum hat sich die Kernrate zuletzt deutlich erhöht – im April lag sie bei 3,5% und damit weit über dem Notenbankziel von 2%. Auch in den kommenden Monaten dürfte der Inflationsdruck hoch bleiben, da die enormen Anstiege bei den Erzeugerpreisen einige Zeit brauchen, um auf die Verbraucherebene durchzuwirken (Boysen-Hogrefe, 2022). Angesichts der hohen Inflation dürfte sich auch die Lohnentwicklung im Euroraum nach und nach verstärken, zumal die Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern wieder in die Nähe ihrer historischen Tiefstände gesunken ist.

Die US-Notenbank hat mit Zinsanhebungen begonnen und die Märkte erwarten nun, dass in den kommenden Monaten rasch weitere Zinsschritte erfolgen. Die EZB hat bislang nur angekündigt, ihre Anleihekaufprogramme demnächst auslaufen zu lassen und einen ersten Zinsschritt für den Sommer in Aussicht gestellt. Die bislang zögerliche Straffung ist einerseits verständlich angesichts der zurückliegenden langen Phase sehr niedriger Inflationsraten und hoher Unsicherheit über die Auswirkungen des Kriegs auf Preise und Konjunktur. Andererseits könnte die späte und vorsichtige Reaktion der Notenbank dazu führen, dass sich der Inflationsdruck weiter verstärkt und schließlich eine stark restriktive Geldpolitik erforderlich wird, um die Inflationserwartungen zu reduzieren.

Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents, Ulrich Stolzenburg
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2022), Zur Überwälzung der Erzeuger- und Importpreise auf die Verbraucherpreise, *Kiel Insight*, 2022.01.

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von

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

Redaktion

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

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

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

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

Wissenschaftlicher Beirat

Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Gabriel Felbermayr WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Marcel Fratzscher DIW Berlin
Clemens Fuest ifo Institut
Britta Gehrke Universität Rostock
Veronika Grimm Universität Erlangen-Nürnberg
Reint E. Gropp Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Michael Hüther Institut der deutschen Wirtschaft
Heike Joebges HTW Berlin
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Hagen Krämer Hochschule Karlsruhe
Dominika Langenmayr Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Ulrike Neyer Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Miriam Rehm Universität Duisburg-Essen
Marianne Saam ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Dorothea Schäfer DIW Berlin
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Monika Schnitzer Ludwig-Maximilians-Universität München
Jan-Egbert Sturm ETH Zürich
Achim Truger Universität Duisburg-Essen
Achim Wambach ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Urheberrecht

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

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

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

Online-Ausgabe

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

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
DOAJ
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver

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

Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben und ein Konferenzheft. Ein Abo ist kostenfrei und endet automatisch am 31.12. eines Jahres.

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

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

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover



Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

**Aufgeschlagen.
Gelesen.
Neu gedacht.**

www.wirtschaftsdienst.eu

OPEN ACCESS



Springer



Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
Leibniz Information Centre
for Economics