

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Haushaltsstreit: Schuldenbremse, Steuern oder Ausgaben priorisieren?

Désirée I. Christofzik, Jens Boysen-Hogrefe, Thies Büttner, Achim Truger

Schieneinfrastruktur

Wenig Mut zu radikalen Reformen
Alexander Eisenkopf

Arbeitsmarkt

Betreuungsgeld – familienpolitische Leistung oder Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration?
Tanja Fendel, Beate Jochimsen

Öffentliche Investitionen

Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland
Patricia Bauer, Tobias Peters

Innovationspolitik

Brauchen wir IPCEI?
Berthold U. Wigger

Handelspolitik

Strategische Handelspolitik 2.0
Thieß Petersen

Internationale Wirtschaftsbeziehungen

Schulden, Inflation und geopolitische Krisen
Sikandar Siddiqui

Europa

Zukunftsfeste deutsche Wirtschaft
Reinhard Felke, Sebastian Schmitz, Luc Tholoniati

Staatsschulden

Schuldentragfähigkeit mit impliziten Staatsschulden: Replik und Erwiderung
Hagen Krämer, Carl Christian von Weizsäcker Jan Prieue

Kirchensteuer

Einnahmen sinken kaufkraftbereinigt
Tobias Hentze

Konjunktur

USA: Konjunkturmotor Konsum
Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

- | | | |
|--------------|--|-----|
| A. Eisenkopf | Schieneninfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen | 286 |
|--------------|--|-----|

Kommentare

- | | | |
|---------------|--|-----|
| C. Michelsen | Industriepolitik: Die Zukunft in den Blick nehmen | 288 |
| T. Treptow | Wärmewende: Wichtige Wechselwirkungen | 289 |
| J. Geyer | Erwerbsminderungsrente: Weiterer Reformbedarf | 290 |
| W. F. Richter | Mindestbesteuerung europäischer Konzerne: Internationale Zusammenarbeit! | 291 |

Zeitgespräch

- | | | |
|-------------------|---|-----|
| | Haushaltsstreit: Schuldenbremse, Steuern oder Ausgaben priorisieren? | 292 |
| D. I. Christofzik | Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schieflagen lösen sich nicht durch Aufschieben | 293 |
| J. Boysen-Hogrefe | Schuldenbremse unter neuen Rahmenbedingungen: Zeitenwende in der Finanzpolitik | 297 |
| T. Büttner | Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission | 301 |
| A. Truger | Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden! | 305 |

Analysen

- | | | |
|-------------------------|---|-----|
| T. Fendel, B. Jochimsen | Betreuungsgeld – familienpolitische Leistung oder Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration | 309 |
| P. Bauer, T. Peters | Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse | 314 |
| B. U. Wigger | Brauchen wir IPCEI? | 322 |
| T. Petersen | Strategische Handelspolitik 2.0 | 326 |
| S. Siddiqui | Der globale Westen zwischen Schulden, Inflation und geopolitischen Krisen | 332 |
| R. Felke et al. | Der Schlüssel für eine zukunftsfeste deutsche Wirtschaft liegt in Europa | 336 |
| H. Krämer, | Implizite Staatsschulden und die Kontroverse um die | |
| C. C. von Weizsäcker | Zins-Wachstums-Differenz: eine Replik | 341 |
| J. Prieue | Rentenansprüche sind keine Staatsschulden: eine Erwiderung | 345 |

Ökonomische Trends

- | | | |
|-----------------------|--|-----|
| T. Hentze | Kirchensteuereinnahmen sinken kaufkraftbereinigt | 352 |
| K.-J. Gern, J. Reents | USA: Konjunkturmotor Konsum verliert an Kraft | 355 |

Schieneninfrastruktur: wenig Mut zu radikalen Reformen

„Deutschlands Bahnnetz ist marode – Italien macht es besser“: Diese Überschrift in der Neuen Zürcher Zeitung vom 11. Mai 2023 dürfte arg am Selbstbewusstsein der deutschen Bahnbranche und der Verkehrspolitik kratzen. Der betreffende Artikel, in dem es um die klägliche Rolle Deutschlands bei der Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs geht, einem der drängendsten Probleme der europäischen Verkehrspolitik, ist aber nur einer von vielen Beiträgen, welche die tatsächlich massiven Probleme des Schienenverkehrs in Deutschland medial fast zu einem Bahn-Bashing zuspitzen. Angesichts chronischer Unpünktlichkeit und zahlreicher Ausfälle im Personenverkehr, Unzufriedenheit der Kunden im Güterverkehr und schlechter wirtschaftlicher Ergebnisse fragt sich der Beobachter, wie mit einer solchen DB AG die geplante Verkehrswende bewältigt werden soll. Es sei daran erinnert, dass im aktuellen Koalitionsvertrag bis 2030 eine Verdopplung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr und ein Marktanteil des Schienengüterverkehrs von 25 % vorgesehen sind. Eine solche „Zeitenwende“ lässt sich aber nur auf der Basis einer intakten und auf den gewünschten Zuwachs ausgerichteten Bahninfrastruktur darstellen.

Davon sind wir in Deutschland trotz hoher Milliardenbeträge, die in den vergangenen Jahren in das Bahnsystem und speziell in die Schieneninfrastruktur gesteckt wurden, meilenweit entfernt. In die Bundesschienenwege wurden nach offiziellen Angaben der Bundesregierung von 2009 bis 2020 rund 60 Mrd. Euro aus Haushaltsmitteln investiert; der Bundesrechnungshof hat berechnet, dass von 2019 bis 2021 im Durchschnitt sogar 9,3 Mrd. Euro pro Jahr aus öffentlichen Kassen in die Schieneninfrastruktur geflossen sind. Angesichts der hohen Volumina der bisherigen staatlichen Mittelbereitstellung ist es erstaunlich, dass die DB AG Anfang des Jahres einen zusätzlichen Finanzbedarf von 75 Mrd. bis 80 Mrd. Euro für die Generalsanierung ihrer Gleise und Bahnhöfe angemeldet hat. Der Weg zum „Hochleistungsnetz“ würde zusätzlich 9 Mrd. bis 10 Mrd. Euro p.a. und damit eine Verdopplung der bisher in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Zuwendungen bedeuten. Dass die Politik bereit ist, alle Wünsche der Konzernführung zu befriedigen, zeigen die aktuellen Beschlüsse der Koalition, 45 Mrd. Euro für Infrastrukturmaßnahmen bis 2027 bereitzustellen. Die Gegenfinanzierung dieses „Sondervermögens“ soll im Wesentlichen über eine neue CO₂-Komponente der Lkw-Maut ermöglicht werden, die rechnerisch fast einer Verdopplung der bisherigen Mautsätze entspricht. Laut aktueller Presseberichte soll dazu auch das Bundesschienenwegeausbaugesetz geändert werden.

Anscheinend handelt es sich bei der Bahninfrastruktur um ein Fass ohne Boden – auch wenn die Anteile der Schiene am Verkehr sich seit Jahren auf niedrigem Niveau bewegen. Ein „Wumms“ bei der Infrastrukturfinanzierung soll es jetzt richten und dabei helfen, die Ideen der Beschleunigungskommission Schiene und des Deutschlandtaktes zu verwirklichen. Allerdings wird auch (sehr) viel mehr Geld keine dauerhafte und nachhaltige Behebung der Misere herbeiführen, wenn die grundlegenden systemischen Governanceprobleme nicht erkannt, sauber analysiert und gelöst werden. Ganz abgesehen von der Frage, ob die geplanten zusätzlichen Mittel in dieser Größenordnung und in dem angedachten Zeitraum angesichts der Verfügbarkeit notwendiger Planungs- und Baukapazitäten überhaupt sinnvoll eingesetzt werden können.

© Der/die Autor:in 2023. 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.



Kritische Fragen betreffen zum einen die grundsätzliche Finanzierungssystematik. Seit Jahr und Tag werden Neu- und Ausbaumaßnahmen entgegen der ursprünglichen Intention des Bundesschienenwegeausbaugesetzes zum überwiegenden Teil über sogenannte Baukostenzuschüsse durch den Bund finanziert. Diese „verlorenen Zuschüsse“ sind von der DB Netz AG weder zu verzinsen noch zurückzuzahlen. Hieraus resultiert das Fundamentalproblem, dass von den Schienenverkehrsunternehmen Anlagen genutzt werden, die in der kaufmännischen Buchführung der DB Netz AG nicht auftauchen und für die im Transportbetrieb keine Abschreibung und Verzinsung erwirtschaftet werden muss. Diese Tendenz ist bereits durch die Totalentschuldung im Rahmen der Gründung der Deutschen Bahn und die Abwertung der damaligen Neubaustrecken um ca. 34 Mrd. Euro systematisch angelegt.

Mit den ab 2009 abgeschlossenen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen hat die DB AG es dann sogar geschafft, dass auch Ersatzinvestitionen und Instandhaltung wesentlich aus Bundesmitteln finanziert wird. Hierdurch hat sich über die Jahre ein riesiger „Shadow Asset Value“ aufgebaut. Eine Indikation der Größenordnung dieser „versteckten“ Assets ergibt sich aus der Differenz zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen in der Konzernbilanz der DB AG, die sich im Wesentlichen auf öffentliche Zuschüsse für die Infrastruktur bezieht. Allein von 2013 bis 2022 handelt es sich um 68,7 Mrd. Euro. Die Nutzung der Schieneninfrastruktur, ohne für einen Großteil der Assets zumindest die Abschreibung zu verdienen, bedeutet aber systematisches Fahren auf Verschleiß. Dieses Problem wird aktuell ausgeblendet oder negiert, nicht diskutiert und daher auch mit viel frischem Geld nicht gelöst. Die derzeit praktizierte Trassenpreissubventionierung und die Forderung nach grundsätzlich grenzkostenorientierten Trassenpreisen sorgen für eine zusätzliche Verschärfung.

Ein weiterer Problemherd ist die Frage, ob die Infrastruktur innerhalb oder außerhalb des integrierten Konzerns DB AG besser aufgehoben ist. Die ursprüngliche Idee der Bahnreform, Infrastruktur und Transportebene institutionell sauber zu trennen, wurde systematisch verdrängt und immer wieder als „Zerschlagung“ der Bahn diskreditiert. Jetzt wird die Lösung in einer semantischen Innovation gesucht: Eine gemeinwohlorientierte Infrastruktur soll es richten. Dieses Konstrukt innerhalb eines nach wie vor aktienrechtlich verfassten Konzerns DB AG wird aber zwangsläufig eine Totgeburt bleiben. Es steht insbesondere infrage, ob der Bund so tatsächlich seine Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten auf die kritische und teure Ressource Infrastruktur erhöhen kann und ob auf diesem Weg die erwarteten Effizienzgewinne realisierbar sind. Auch die Transparenz der Finanzströme ist in einem solchen Konstrukt nicht automatisch gegeben. Trotz millionenschwerer externer Gutachten werden die umfänglichen Anreiz- und Governanceprobleme der gemeinwohlorientierten Infrastruktur weder abschließend erkannt noch gelöst werden können. Selbstverständlich hat die Konzernführung der DB AG in einem solchen Konstrukt ein Interesse, Regelungen durchzusetzen, welche die Infrastruktur weiterhin als finanzpolitischen Verschiebebahnhof nutzbar und die Politik erpressbar machen. Im Reformprozess wird sie daher ihre eigenen Vorstellungen einer gemeinwohlorientierten Infrastruktur dezidiert durchsetzen.

Die superiore Lösung wäre wohl die Auflösung des integrierten Konzerns, insbesondere um einen stärker steuernden Einfluss des Bundes auf die von ihm mit Milliardenbeträgen subventionierte Infrastruktur zu ermöglichen. Positive Effekte für den Wettbewerb, auf den auch die Monopolkommission immer wieder hinweist, wären dann quasi Beifang. Leider drückt sich die Politik nach wie vor vor solchen grundlegenden Strukturentscheidungen, auch wenn zwei der Koalitionspartner grundsätzliche Sympathie für eine Trennungslösung bewahrt haben und auch aus der CDU/CSU wieder Stimmen für einen solchen Ansatz laut werden. Semantische Innovationen und sehr, sehr viel Geld mögen zwar politökonomisch und kommunikativ ein Volltreffer sein, machen aber noch keine gute Bahnpolitik aus.

Industriepolitik

Die Zukunft in den Blick nehmen

Allmählich dämmert dem wirtschaftspolitischen Berlin, dass die Bandagen im internationalen Standortwettbewerb härter werden. Die USA fordern mit ihrem billionenschweren Inflation Reduction Act Europa und China im Wettlauf um die Sahnestücke der grünen Industrialisierung heraus. China war ohnehin nie zimperlich, wenn es um das Durchsetzen der eigenen wirtschaftlichen Interessen ging. Dass sich die USA in den vergangenen Jahren auch immer weniger für die internationalen Handelsregeln interessierten, schoben viele auf die Politik Donald Trumps. Ein Trugschluss.

Jetzt wird um die Antwort gerungen, national wie europäisch. Ein Abwandern der umworbenen Industrien und ein Verlust wichtiger Schlüsseltechnologien soll um jeden Preis vermieden werden – ein industriepolitischer „Wumms“ muss her. So sagen die einen. Andere sind zurückhaltender. Zu sehr überwiegt die Skepsis gegenüber industriepolitischen Eingriffen. Große wirtschaftspolitische Orthodoxie ist angesichts der Herausforderungen allerdings nicht ratsam. In der jetzigen Umbruchsituation kann die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Wirtschaftszweige schnell schwinden, wenn z. B. Infrastrukturen für den Umstieg auf eine neue Energieversorgung fehlen oder Innovationsvorhaben in anderen Ländern wesentlich schneller umgesetzt werden können, weil dort digitale Anwendungen möglich sind, für die hier die rechtlichen und technischen Voraussetzungen fehlen. Manchmal kann es auch im strategischen Interesse einer Volkswirtschaft liegen, Produktionsnetzwerken schneller als an konkurrierenden Standorten über die Schwelle einer kritischen Masse zu helfen, damit diese international konkurrenzfähig sind. All das sollte im Ergebnis offen diskutiert werden. Einen stumpfen Subventionswettbewerb einzugehen, wäre eine der schlichteren wirtschaftspolitischen Antworten. Es zeugt von Strategielosigkeit, die eigene Industriepolitik reaktiv an den Entscheidungen anderer Wirtschaftsräume auszurichten.

Gerade Deutschland hat ein Interesse daran, den industriellen Kern zu erhalten. Im Gegensatz zu anderen großen europäischen Ländern, ist es dem verarbeitenden Gewerbe in Deutschland immer wieder gelungen, sich an die veränderte Situation auf den Weltmärkten anzupassen. Dabei ist die Industrie nicht dem Strukturwandel zum Opfer gefallen, weil sie ihre eigenen Strukturen verteidigt hat. Vielmehr war ein Strukturwandel innerhalb der Industrie der Schlüssel für den Erhalt des gesamten Produktionsnetzwerks. So wur-

© Der/die Autor:in 2023. 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.

den Schwächen in der Grundstoffindustrie durch größere Wertschöpfungsanteile im Bereich des Fahrzeugbaus oder der elektronischen Datenverarbeitung ausgeglichen. Eine Industriepolitik sollte sich daher nicht am Strukturerehalt, sondern am Wandel ausrichten. Sie muss den künftigen Herausforderungen am Standort entsprechen und auf die spezifischen Stärken einzahlen. Selbstverständlich muss sie auch ins Kalkül einbeziehen, was anderenorts politisch entschieden wird. Für Deutschland bedeutet dies: Die neuen industriellen Strukturen müssen wegen des demografischen Wandels weitaus produktiver und wissensintensiver sein als die heutigen – eine Herausforderung, die in den USA wegen der deutlich jüngeren Bevölkerungsstruktur nicht so vordringlich ist. Unternehmen werden auch nur dann erfolgreich wirtschaften können, wenn sie unabhängig von teuren, fossilen Energieimporten produzieren und endlich die Chancen der Digitalisierung nutzen können.

Wenn die Richtung Konsens ist, kann über die Instrumente gesprochen werden. *Erstens* scheint es sinnvoll, die Bedingungen für Hightech-Branchen insgesamt zu stärken. Einerseits, weil ohne private Forschungsmittel mangels Masse keine großen Sprünge bei der Forschungsintensität zu erwarten sind. Andererseits, weil die innovativen Branchen in der Regel viel weiter in andere Wirtschaftsbereiche ausstrahlen, als die einfache Fertigung. Denn Innovative und junge Unternehmen schwingen die Produktivitätspeitsche. Die primär auf den Mittelstand ausgerichtete steuerliche Forschungsförderung sollte daher weitaus großzügiger ausgestattet, Firmengründungen erleichtert und deren Finanzierung gestärkt werden. *Zweitens* braucht es größeren Mut in der Unterstützung des Übergangs von der Manufaktur in die industrielle Fertigung – kurz: Die Skalierung erster industrieller Produktionslinien sollte auch Gegenstand öffentlicher Förderung werden, wenn so schneller innovative Produktionsnetzwerke aufgebaut werden können. Sind andere Wirtschaftsräume schneller, besteht z. B. die Gefahr, dass trotz technologischer Durchbrüche keine neuen Industriearbeitsplätze entstehen. Important Projects of Common European Interest (IPCEI) sind für diesen Zweck geschaffen, scheinen aber in ihrer Handhabung eher schwerfällig. *Drittens* braucht die öffentliche Infrastruktur, aber auch der private Kapitalstock mehr als nur ein leichtes Makeover. Investitionen werden seit Jahren angemahnt, Bedarfe berechnet und dennoch zu wenig getan. Bei den Unternehmen muss der seit Jahren anhaltende Substanzverzehr aufgehalten werden. Die Modernität des Kapitalstocks sinkt seit mehr als 20 Jahren – mit Konsequenzen für die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit. Ein großes Abschreibungsprogramm könnte hier für die notwendigen Impulse sorgen. Industriepolitik ist meist teuer und risikoreich. Umso wichtiger ist deshalb eine gut vorbereitete Strategie.

Claus Michelsen
Verband Forschender Arzneimittelhersteller Berlin

Wärmewende

Wichtige Wechselwirkungen

Im Rahmen des Modernisierungspakets für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung hat die Ampelkoalition auch Maßnahmen für die Energiewende im Wärmebereich beschlossen. Ab dem Jahr 2024 soll danach möglichst jede neue Heizung zu 65 % mit erneuerbaren Energien betrieben werden. Die notwendigen investiven Ausgaben von Hausbesitzern sollen dabei sozial flankiert werden. Aktuell ist dafür eine Bezuschussung der Investitionen in Wärmepumpen als sich anbietende, alternative Wärmeerzeuger vorgesehen. Zielsetzung dieses Energiegesetzes im Rahmen der Klimaschutzaktivitäten ist es, die CO₂-Emissionen im Gebäudesektor zu senken. Fraglich ist, wie gut dies gelingen kann. Durch die vorgesehenen Auflagen für neue Heizungen werden langfristig die Emissionen im Gebäudesektor sinken. Allerdings wird damit langfristig die Elektrifizierung der Gebäudewärme festgeschrieben.

Die auch durch die Energiewende zu erwartende erhöhte Nachfrage nach erzeugtem Strom aus erneuerbaren Energien (Dekarbonisierung der Wirtschaft, E-Mobilität, grün produzierter Wasserstoff als Energieträger etc.) wird mittelfristig nicht bereitgestellt werden können. Bereits vor dem Beschluss des Modernisierungspakets und vor dem Hintergrund des beschlossenen Kohleausstiegs bestand die Annahme, dass zur mittelfristigen Abdeckung des zukünftigen deutschen Strombedarfs weitere Erzeugungskapazitäten erforderlich sind. Auch wenn die zugehörigen Prognosen, mit einem Intervall von 20 bis 45 Gigawatt neu zu installierende Leistung, weit auseinander liegen, ist offensichtlich, dass erheblicher Neubaubedarf besteht. Da der Ausbau der Erzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien noch lange andauern wird, müssen diese Kapazitäten mittelfristig durch neue Gaskraftwerke und bis dahin auch durch Kohlekraftwerke bereitgestellt werden. Eingesparte CO₂-Emissionen im Gebäudesektor werden so durch CO₂-Emissionen von Kohle- und Gaskraftwerken ersetzt. Hierdurch wird eine weitere Zielsetzung der Energiewende herausgefordert. Um den Zeitbedarf für die Errichtung neuer Erzeugungskapazitäten zu verkürzen, könnte die Versuchung entstehen, Gas-Großkraftwerke zu errichten. Dies stünde allerdings auch aufgrund der resultierenden Zentralität der Erzeugungskapazitäten im Widerspruch zu den erweiterten Zielen der deutschen Energiewende.

Mittelfristig wird sich der deutsche Strompreis auf einem hohen Niveau einstellen. Erneuerbare Energien stellen bei niedrigen Reservationspreisen zu niedrigen Grenzkosten ihr Angebot bereit. Für höhere Reservationspreise wird das Angebot zunehmend unelastischer, da die hierfür benötigten Kohle- und Gaskraftwerke unter erhöhten Grenzkosten, auch aufgrund des zunehmenden Preises für Treibhausgasemissionen, produzieren. Für die ange-dachten flexiblen Kraftwerke, die von Gas auf (grünen) Wasserstoff als Brennstoff umrüstbar sein sollen, sind auch aufgrund des langfristig zu erwartenden hohen Preises von grünem Wasserstoff keine systematisch geringeren Grenzkosten zu erwarten. Die aus der deutschen Energie- und Wärmewende resultierende zunehmende Stromnachfrage trifft im temporären Gleichgewicht auf den unelastischen Teil der Stromangebotsfunktion (insbesondere wenn sich ein lokales Gleichgewicht ohne Stromimporte ergibt). Die resultierenden hohen Strompreise treffen direkt den elektrifizierte Wärmesektor. Die laufenden Kosten der Gebäudewärme sind für die Konsumenten folglich ebenfalls hoch zu erwarten.

Hier ergibt sich eine kritische Auswirkung auf die geplante Förderung der Elektrifizierung der Gebäudewärme. Die Bezuschussung der Investition in Wärmepumpen ist eine Maßnahme, die den Gebäudeeigentümern zugutekommt. Erhöhte laufende Kosten aufgrund höherer Strompreise sind bisher nicht Gegenstand der Diskussion um sozialflankierende Maßnahmen, müssen aber nach Umstellung von den Wärmekonsumenten getragen werden. Die staatliche Bezuschussung kann den Erwerb und Einsatz von Wärmepumpen zwar potenziell fördern, zu beobachten in Italien, gleichzeitig zeigt sich aber in anderen Fällen, beispielsweise in Frankreich, dass dies besser durch einen niedrigeren Strompreis erreicht werden kann (Krapp et al., 2023). In diesem Szenario würden also hohe Stromkosten einerseits die Umstellung auf Wärmepumpen erschweren und andererseits nach erfolgter Umstellung eine hohe laufende Belastung verursachen.

Eine Senkung der CO₂-Emissionen im Gebäudesektor und sektorenübergreifend ist zweifellos erforderlich. Ob dies durch die vorgeschlagenen Maßnahmen effektiv und sozialverträglich gelingt, darf zumindest bezweifelt werden.

Thomas Treptow

iba, Internationale Berufsakademie, Nürnberg

© Der/die Autor:in 2023. 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.

Literatur

Krapp, C. et al. (2023), Wärmepumpe: Warum der Umstieg in anderen Ländern besser klappt, Handelsblatt vom 3.4.2023.

Erwerbsminderungsrente

Weiterer Reformbedarf

Der Verlust der Erwerbsfähigkeit ist ein unterschätztes Einkommensrisiko. Erwerbsminderung ist für die überwiegende Mehrheit gleichbedeutend mit dem Wegfall ihrer wichtigsten Einkommensquelle, ihrem Lohn. Der Konsum wird dann aus einer Erwerbsminderungsrente, Transferleistungen, dem Einkommen anderer Haushaltsmitglieder, eigener Erwerbstätigkeit in geringem Stundenumfang und, falls vorhanden, Erspartem bestritten. Immerhin gehen rund 160.000 Menschen jährlich in eine Erwerbsminderungsrente. Im Rentenbestand sind es 1,8 Mio. Menschen, hinzu kommen etwa 2,7 Mio. Menschen, die inzwischen eine Altersrente beziehen. Bezogen auf alle Alters- und Erwerbsminderungsrenten liegt der Anteil der ursprünglich Erwerbsgeminderten bei immerhin 22 %.

Von den Erwerbsgeminderten, die die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht haben, gilt etwa ein Drittel als armutsgefährdet, die Grundsicherungsquote (bei unbefristeten Renten) liegt aktuell bei 15 %, der Bezug von Sozialhilfe oder anderer Transfers dürfte ebenfalls überdurchschnittlich ausfallen. Dieser lange bekannte Umstand, die allgemeine Anhebung der Altersgrenzen und eine günstige Kassenlage haben dazu beigetragen, dass die Leistungen bei Erwerbsminderung für Betroffene seit einigen Jahren günstiger berechnet werden. So gab es 2014, 2018 und 2019 Reformen. Allerdings bezogen sich bisher alle Verbesserungen nur auf neu zugehende Erwerbsminderungsrenten, nicht auf den Rentenbestand. Das wird nun bis Juli 2024 nachgeholt. Dann werden die Renten pauschal um 7,5 % (Rentenzugänge zwischen Januar 2001 und Juni 2014) bzw. 4,5 % (Rentenzugänge zwischen Juli 2014 und Dezember 2018) angehoben.

Auch nach der Reform werden Armutsrisiko und Grundsicherungsquote überdurchschnittlich ausfallen. Eine aktuelle Studie des DIW Berlin schätzt, dass die Reform das Armutsrisiko nur um etwa 2 Prozentpunkte senken kann. Die Reform kommt zudem sehr spät, wenn sie heute noch Renten aufwertet, die teilweise vor 23 Jahren (2001!) in Rente gegangen sind. Bei Erwerbsgeminderten handelt es sich in der Regel um Menschen mit erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen und unterdurchschnittlicher Lebenserwartung. Bei befristeten Renten wird es zudem keine Rückrechnung geben und bei Gestorbenen allenfalls eine höhere Hinterbliebenenrente. Viele Mitglieder dieser frühen Zugangskohorten werden also nicht in den Genuss der Aufwertung kommen. Der Zuschlag ist zudem sehr sparsam kalkuliert: Rechne-

risch entspricht die Anhebung ungefähr 50 % dessen, was die Reformen 2014 und 2019 für neu zugehende Erwerbsminderungsrenten vorsahen. Die Bundesregierung schätzt die zusätzlichen jährlichen Ausgaben der Rentenversicherung auf etwa 2,6 Mrd. – mit abnehmender Tendenz. Man könnte überrascht sein, dass diese Reform – bei so einem überschaubaren Finanzvolumen – nicht früher umgesetzt wurde. Laute Stimmen dagegen, wie etwa bei der deutlich kostspieligeren Mütterrente oder der Rente für besonders langjährig Versicherte, gab es eigentlich nicht. Und trotzdem hat es lange gedauert, bis man sich zu substantiellen Verbesserungen durchgerungen hat. Das verdeutlicht ein generelles Problem bei dem Risiko der Erwerbsminderung: es wird unterschätzt und es ist in der rentenpolitischen Debatte maximal ein Randthema. Dabei gäbe es hier viel Reformbedarf. Denn trotz aller Verbesserungen bei der Rentenberechnung, bleibt das Armutsrisiko erheblich.

Wie könnte das Armutsrisiko substantiell gesenkt werden? Eine weitere Anhebung der Erwerbsminderungsrenten wäre zwar möglich, würde aber das Problem vergrößern, dass die Erwerbsminderungsrente bereits heute für ältere Personen attraktiver sein kann als eine Altersrente mit Abschlägen. Eine Alternative wäre, Leistungsverbesserungen in beiden Systemen vorzunehmen. Das ist aber angesichts der finanziellen Spielräume der Rentenversicherung eher unrealistisch. Ein Kompromiss könnte darin bestehen die Grundrente weiter zu entwickeln, sodass sich mehr Erwerbsgeminderte dafür qualifizieren. Bisher zählen die Zurechnungszeiten bei der Erwerbsminderungsrente nicht zu den Grundrentenzeiten, sodass sich viele Erwerbsgeminderte nicht für den Grundrentenzuschlag und die Freibeträge bei der Grundsicherung oder dem Wohngeld qualifizieren können. Ein weiterer wichtiger Punkt wäre eine Erhöhung der Reaktivierungsquote. Eine aktuelle Studie der Rentenversicherung zeigt für den Zugang 2011, dass im Laufe von neun Jahren nach Renteneintritt gerade mal 1 % zurück in den Arbeitsmarkt gefunden hat. Bei so geringen Abgangsraten kann man sicher auch die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, Erwerbsminderungsrenten grundsätzlich zu befristen. In der rentenpolitischen Diskussion wird die Frage, wie das Risiko der Erwerbsminderung im Mehssäulensystem versichert werden soll, selten adressiert. Ein Beispiel dafür ist die Riesterreute. Bei dieser staatlich geförderten Versicherung ist das Risiko der Erwerbsminderung in der Regel nicht versichert, stattdessen gelten voll Erwerbsgeminderte als unmittelbar zulagenberechtigt. Die private Absicherung ist teuer und erfordert eine Gesundheitsprüfung. Bei der betrieblichen Altersvorsorge gibt es diesen Versicherungsschutz häufiger, allerdings ist ihre Verbreitung ungleich verteilt, sodass viele Menschen, die eine Absicherung brauchen, keinen Zugang haben.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

Johannes Geyer
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)

Mindestbesteuerung europäischer Konzerne

Internationale Zusammenarbeit!

Ende 2022 haben sich die Mitgliedstaaten der EU darauf verständigt, die in der EU ansässigen großen Konzerne einer globalen Mindestbesteuerung zu unterwerfen. Seit März liegt nun ein Entwurf zur Umsetzung der entsprechenden Richtlinie in nationales Recht vor. Die breite Öffentlichkeit wird die Nachricht begrüßen und die Politik sie als großen Erfolg langjähriger Bemühungen feiern. Endlich, so die Botschaft, müssen auch international tätige Konzerne ihrer Steuerpflicht nachkommen und können sie nicht länger mit legalen, aber trickreichen Rechtskonstruktionen unterlaufen. So schön das klingen mag, so unschön könnten indes die Nebenwirkungen der Reform sein. Sie könnten die Beendigung der internationalen Zusammenarbeit bei Steuern sein.

Die globale Mindestbesteuerung großer Konzerne ist lediglich ein Steuerreformteil von zweien, auf die sich 137 Staaten im November 2021 geeinigt hatten. Die Reform war von den G20-Staaten angestoßen und der OECD vermittelt worden. Weil die beiden Teile auch Säulen genannt werden, spricht man von der Zwei-Säulen-Lösung. Unter der ersten Säule sollten Besteuerungsrechte international neu verteilt werden. Genauer sollten alle Staaten, in denen Internetgiganten wie Google, Amazon, Facebook und Apple Gewinne erwirtschaften, an deren Besteuerung beteiligt werden. Nach geltendem Recht würde das Recht der Gewinnbesteuerung einen inländischen Anknüpfungspunkt wie eine Betriebsstätte voraussetzen. In der digitalen Wirtschaft fehlt ein solcher Anknüpfungspunkt aber immer häufiger. Künftig würden insbesondere kleine Länder von der Besteuerung der Gewinne der Internetgiganten selbst dann profitieren, wenn diese keine inländische Betriebsstätte unterhielten. Die EU-Richtlinie betrifft jedoch nicht diese erste Reformsäule, sondern lediglich die zweite und damit die Durchsetzung der globalen Mindestbesteuerung. Genauer sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit in der EU ansässige Konzerne effektiv 15 % Körperschaftsteuer in jedem Land der Welt zahlen, in dem sie tätig sind. Niedrigere Steuersätze wie 0 % auf den Bahamas oder 9 % in Ungarn können damit nicht länger als Mittel genutzt werden, um europäische Konzerne zu veranlassen, Betriebseinheiten dort anzusetzen. Das wird durch eine Ergänzungssteuer erreicht, die die Konzerne dann in ihrem Sitzstaat zu zahlen haben, wenn der effektive Steuersatz auf global erwirtschaftete Gewinne die 15 %-Grenze nicht erreichen sollte. Die Einführung der globalen Mindestbesteuerung klingt zunächst gut. Wenigstens

© Der/die Autor:in 2023. 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.

wäre ein erster Reformschritt getan, der die erste Säule zwar nicht umfasst, aber auch nicht ausschließt. Es ist jedoch völlig unklar, ob die erste Säule jemals umgesetzt wird. Sie würde sich stark zulasten der USA auswirken, in denen die meisten Internetgiganten ansässig sind. Blicke die Umsetzung deswegen aus, würde für die meisten Niedrigsteuerstaaten die wesentliche Voraussetzung entfallen, die sie veranlasst hat, der Zwei-Säulen-Lösung zuzustimmen. Politische Enttäuschung wäre nicht das eigentliche Problem. Die alleinige Umsetzung der zweiten Säule käme einem Bruch des geltenden Rechts der internationalen Besteuerung gleich. Konkret würden die meisten Doppelbesteuerungsabkommen, von denen allein Deutschland knapp 100 abgeschlossen hat, als gebrochen gelten. Deutschland könnte sich bei der Einführung der globalen Mindestbesteuerung nicht darauf berufen, dass 137 Staaten im November 2021 einer solchen Reform zugestimmt haben. Viel hängt vom Verhalten der USA ab, die nur ein geringes Interesse an einer erfolgreichen Umsetzung der Zwei-Säulen-Lösung haben. Nicht nur geht die erste Säule stark zulasten US-amerikanischer Interessen; die USA profitieren auch weniger stark als Deutschland oder Frankreich von der Umsetzung der zweiten Säule. Schließlich haben sie bereits 2017 unter Trump eine eigene Reform verwirklicht und die zweite Säule wurde dieser lediglich nachgebildet. Allerdings handelten die USA damals ohne vorherige Verständigung mit dem Ausland aus einer Position der Stärke heraus. Nun schickt sich Europa an, diesem problematischen Vorbild zu folgen. Jedenfalls bedeutet die einseitige Einführung der globalen Mindestbesteuerung ein Bruch mit der langjährigen Praxis, das internationale Steuerrecht im Wege der wechselseitigen Verständigung zu entwickeln.

Viel hängt auch vom Verhalten der vielen meist kleineren Staaten ab, die sich an dem Reformprozess nur beteiligt haben, weil sie von der geplanten Umverteilung der Besteuerungsrechte zu profitieren hofften. Diese Staaten werden nicht einfach stillhalten, sondern steuerpolitisch reagieren. Zu erwarten ist, dass sie nicht abgestimmte Steuern, sogenannte Digitalsteuern (Digital Services Taxes), einführen. 2020 hatten bereits 22 Staaten eine Digitalsteuer eingeführt oder geplant. Mit ihnen lassen sich einseitig und ohne internationale Verständigung jene Steuereinnahmen erzwingen, die den Staaten unter der ersten Säule in Aussicht gestellt wurden. Die USA sähen sich als wichtigster Sitzstaat der Internetkonzerne herausgefordert. Sie müssten entweder bei der ersten Säule kleinbegeben oder nach Vergeltungsmaßnahmen im sonstigen Waren- und Dienstleistungshandel suchen. In letzterem Fall würde ein größerer Handelskrieg drohen. Wie auch immer die Vergeltung aussähe, die internationale Zusammenarbeit in Fragen der Besteuerung stünde vor dem Ende.

Wolfram F. Richter
Technische Universität Dortmund

Haushaltsstreit: Schuldenbremse, Steuern oder Ausgaben priorisieren?

Die Finanzpolitik hat sich in den vergangenen Monaten zunehmend zu einem Konfliktfeld innerhalb der Bundesregierung entwickelt. Während der Koalitionsvertrag neben der Einhaltung der Schuldenbremse auch Investitionen in die Energiewende und weitere sozial- bzw. familienpolitische Reformen (wie Kindergrundsicherung, Pflegereform, Energiewende, Infrastrukturinvestitionen) vorsieht, reduzieren sich die finanzpolitischen Spielräume infolge von Energiepreiskrise und Zinswende. So deuten die Planungen des Bundesfinanzministers Christian Lindner (FDP) auf drastisch steigende Ausgaben für den Schuldendienst hin. Da die Schuldenbremse auf die Begrenzung des staatlichen Defizits abzielt, reduziert dies direkt die Spielräume für Primärausgaben, wenn man von Steuererhöhungen absieht und die Schuldenbremse 2024 greifen sollte. Offen ist, ob sich die bisher geplanten Vorhaben der Koalition umsetzen lassen oder eine neue Prioritätensetzung erfolgen sollte.

Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schieflagen lösen sich nicht durch Aufschieben

Désirée I. Christofzik, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Schuldenbremse unter neuen Rahmenbedingungen: Zeitenwende in der Finanzpolitik

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

Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission

Thiess Büttner, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Bundesministerium der Finanzen.

Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden!

Achim Truger, Universität Duisburg-Essen; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Title: *Budget Dispute: Prioritise Debt Brake, Taxes or Spending?*

Abstract: *Fiscal policy has increasingly become a field of conflict within the federal government in recent months. While the coalition agreement provides for compliance with the debt brake, investments in the energy turnaround, and further social and family policy reforms (such as basic child security, care reform, energy turnaround, infrastructure investments), the financial policy leeway is being reduced as a result of the energy price crisis and the interest rate turnaround. Thus, the Finance Minister's plans point to drastically increasing expenditures for debt service. Since the debt brake aims at limiting government deficit, this directly reduces the leeway for primary expenditure if one refrains from tax increases and the debt brake takes effect in 2024. It remains to be seen whether the coalition's previously planned projects can be implemented or whether new priorities should be set.*

Désirée I. Christofzik

Haushaltsspielräume des Bundes: Strukturelle Schieflagen lösen sich nicht durch Aufschieben

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche politische Konflikte dadurch entschärft, dass sich zusätzliche finanzielle Spielräume ergeben haben oder Wege gefunden wurden, die Spielräume auszuweiten. Vor der Pandemie entlasteten stetig sinkende Zinsausgaben den Haushalt. Eine hohe Beschäftigung, niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Unternehmensgewinne gingen mit dynamisch steigenden Steuereinnahmen und geringeren Sozialausgaben einher. Während der folgenden Krisenjahre wurden durch neue Sondervermögen, Rücklagen und eine geänderte Buchungssystematik Puffer für die Folgejahre geschaffen. Trotz dieser Maßnahmen gibt es nun eine erhebliche Deckungslücke in der Haushaltsplanung des Bundes. In den kommenden Jahren dürfte der Druck auf den Haushalt eher noch steigen. Der Bund hat dauerhaft einen erheblichen Anteil der Steuereinnahmen an Länder und Gemeinden abgegeben, während gleichzeitig die Zinsausgaben und weitere Ausgaben strukturell steigen. Bei diesen anhaltenden Ungleichgewichten müssen nicht nur kurzfristig Lücken überbrückt werden. Daher sind neue Ausnahmeregelungen keine Lösung und strukturelle Mehrbelastungen des Haushalts ein Problem.

Steuereinnahmen steigen trotz Entlastungen

Um den Spielraum im Bundeshaushalt abzustecken, lohnt sich zunächst ein Blick auf die Entwicklung der Steuern. Die aktuelle Steuerschätzung aus dem Mai gibt hierbei den Rahmen für die Aufstellung des Bundeshaushalts vor. Im Vergleich zum Oktober prognostiziert der unabhängige Arbeitskreis ein niedrigeres Steueraufkommen. Das makroökonomische Bild hätte zwar insgesamt zu höheren Steuereinnahmen geführt. So steigen beispielsweise die Löhne und Gehälter kräftiger als zuvor gedacht. Damit hätten sich die Einnahmen aus der Einkommensteuer noch deutlicher erhöht. Allerdings waren zum Zeitpunkt der Herbstschätzung umfangreiche Rechtsänderungen zwar in Planung, aber noch nicht beschlossen und deshalb nicht in die Schätzung einbezogen. Die Steuerfreiheit der Inflationsausgleichsprämien und die Verschiebung der Tarifeckwerte bremsen nun den Anstieg bei der Einkommensteuer.

Summiert man alle bisherigen Rechtsänderungen der aktuellen Legislaturperiode auf, so führen sie beim Bund über die kommenden vier Jahre im Durchschnitt zu jährlichen Mindereinnahmen in Höhe von 21 Mrd. Euro. Trotz dieser Änderungen steigen die nominalen Steuereinnahmen des Bundes aber jedes Jahr. Sie steigen auch stärker als das Bruttoinlandsprodukt – die Steuerquote des Bundes nimmt über den Projektionszeitraum zu (vgl. Abbildung 1). Zurückzuführen ist das insbesondere auf die Lohnsteuer, die trotz der steuerlichen Entlastungen kräftig steigt. Die Bundessteuern sinken hingegen real. Besonders deutlich wird das an der Energiesteuer als größte Bundessteuer. Da der Verbrauch bei den meisten Energieerzeugnissen sinkt und die Steuer an den Mengen ansetzt, gehen die Einnahmen sogar nominal zurück. Preissteigerungen übersetzen sich also bei den Bundessteuern nicht in höhere Einnahmen. Das Gegenteil ist der Fall.

Dass die Steuerquote des Bundes mittelfristig niedriger ausfällt als vor 2020, liegt weniger an steuerlichen Entlastungen. Gesamtstaatlich brechen die Steuereinnahmen keineswegs ein. Die volkswirtschaftliche Steuerquote (Bund, Länder, Gemeinden und EU) schätzt der Arbeitskreis im kommenden Jahr mit 22,5 % zwar niedriger ein als in den Vorjahren. Im zeitlichen Vergleich war die Steuerquote seit der Wiedervereinigung allerdings nur in den Jahren 2018 und 2019, 2022 und voraussichtlich 2023 höher. Ab dem Jahr 2025 soll sie dann wieder auf über 23 % steigen. Aus einer isolierten Betrachtung der gesamten Steuereinnahmen lassen sich folglich die geschrumpften Handlungsmöglichkeiten nicht herleiten.

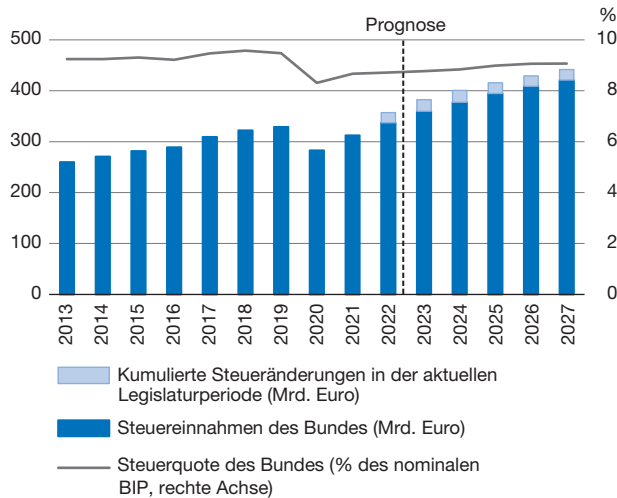
Es hat sich jedoch der Steueranteil reduziert, der an den Bund geht. Die Länder erhalten seit 2020 einen größeren Anteil an den Steuereinnahmen als der Bund (vgl. Abbildung 2). Ein wichtiger Grund hierfür ist die veränderte Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens. Auch die gestiegenen Regionalisierungsmittel für den Schienenperso-

Prof. Dr. Désirée I. Christofzik ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

© Der/die Autor:in 2023. 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
Steuereinnahmen des Bundes und
Rechtsänderungen



Die kumulierten Steueränderungen sind die aufsummierten Auswirkungen der seit November 2021 durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen neu berücksichtigten Steuerrechtsänderungen auf das kassenmäßige Steueraufkommen des Bundes.

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

nennahverkehr und die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags, einer Bundessteuer, wirken sich hier aus.

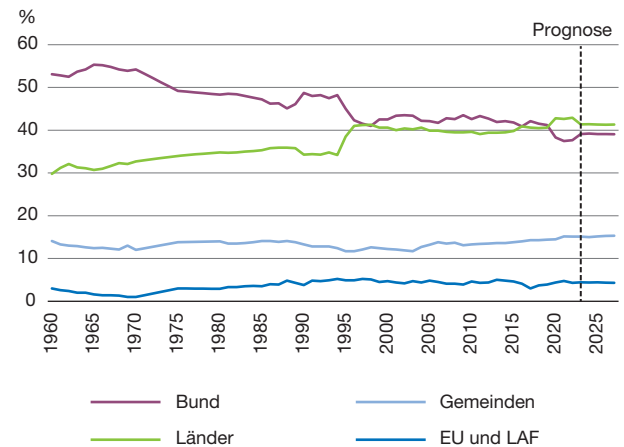
Im langfristigen Vergleich zeigt sich die Verschiebung der Steueranteile besonders deutlich. Während der Bund in den 1960er Jahren noch über die Hälfte des Steueraufkommens erhielt, sind es nun unter 40 % (vgl. Abbildung 2). Die jüngsten Entwicklungen gehen jedoch kaum mit Aufgabenverschiebungen einher. Daher sinkt der Handlungsspielraum für den Bund erheblich. Er hat mittelfristig real weniger Steuereinnahmen zur Verfügung als vor der Pandemie. Gleichzeitig steigen einige wichtige Ausgabenposten im Bundeshaushalt. Vor diesem Hintergrund tun sich strukturelle Schief lagen auf.

Zinsen, Demografie, Dekarbonisierung: Auf der Ausgabenseite steigt der Druck

In den kommenden Jahren treffen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts mehrere Faktoren zusammen, die den Handlungsspielraum einschränken. Abbildung 3 fasst die Ausgaben des Bundes nach ökonomischen Arten in fünf Kategorien zusammen.

Augenfällig ist zunächst die Entwicklung der Zinsausgaben. Im Jahr 2002 machte der Schuldendienst noch mit 1,7 % des BIP knapp 15 % der Ausgaben des Bundes aus, in den Jahren 2020 und 2021 waren es mit 0,2 % bzw.

Abbildung 2
Anteile am Steueraufkommen



Rechnerische Aufteilung. Fehlende Daten linear interpoliert. Bis einschließlich 1990: Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990, einschließlich Berlin (West). Länder ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten. LAF: Einnahmen Lastenausgleichsfonds.

Quellen: BMF, Arbeitskreis Steuerschätzungen, eigene Berechnungen.

0,1 % nur noch rund 1 %. Das hat sich nun recht abrupt geändert.¹ Im laufenden Jahr 2023 sind schon über 8 % des Budgets für Zinsausgaben eingeplant und auch im jetzt aufzustellenden Haushalt 2024 dürften sie wieder einen merklichen Anteil einnehmen.

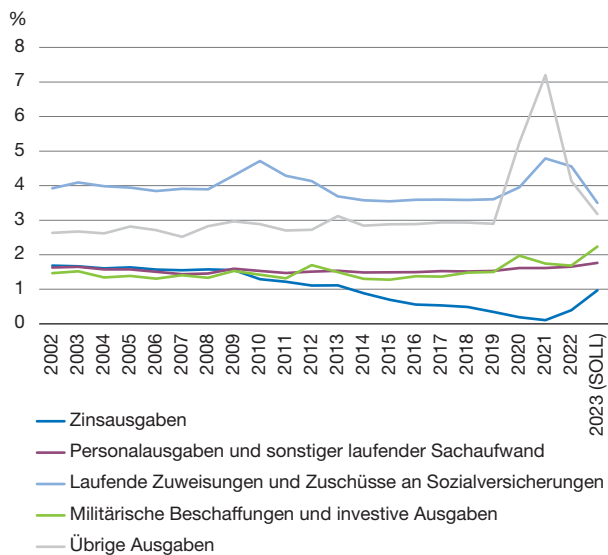
Die Verwaltungsausgaben steigen bereits seit einigen Jahren sukzessive stärker als die Wirtschaftsleistung. Bei den Personalausgaben und dem laufenden Sachaufwand (abzüglich der Zinsausgaben und militärischen Beschaffungen) war im Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 jedoch mittelfristig ein Rückgang angelegt.

Den größten Anteil haben auch im aktuellen Haushalt die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an Sozialversicherungen. Der Rückgang dieses Ausgabenpostens in den Jahren vor der Coronapandemie war vor allem der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt geschuldet. In den kommenden Jahren sind bei unveränderter Rechtslage durch die demografische Entwicklung überproportionale Anstiege bei den Bundeszuschüssen insbesondere an die Gesetzliche Rentenversicherung absehbar.

Die militärischen Beschaffungen und die gesamten investiven Ausgaben des Bundes machten im Jahr 2022 zusammen 1,7 % des BIP aus. Der Soll-Ansatz für das laufende

¹ Dies liegt auch an Einmaleffekten durch die nicht periodengerechte Verbuchung von Agien und Disagien (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2021).

Abbildung 3
Ausgaben des Bundes nach ökonomischen Arten in Relation zum BIP



Quelle: BMF, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Jahr ist deutlich höher.² Die Bundesregierung hat sich hier für die kommenden Jahre Luft verschafft, indem sie beispielsweise Mittel für die Bundeswehr und für Klimainvestitionen in Sondervermögen ausgelagert hat. Allerdings muss spätestens nach dieser Legislaturperiode eine dauerhafte Finanzierung für diese Daueraufgaben eingeplant werden. Der Schuldendienst für die zusätzliche Verschuldung macht sich partiell schon früher bemerkbar. Außerdem kommen in dem Zusammenhang die ab dem Jahr 2028 einsetzenden Tilgungsleistungen für die Notlagenkredite hinzu. Ab 2031 erhöhen sich die Beträge dann nochmals.

Zu den übrigen Ausgaben zählen vor allem Zuweisungen und Zuschüsse an Verwaltungen und Unternehmen. Während der Pandemie wurden diese Ausgaben deutlich erhöht. Zum einen wurden einmalige Zahlungen geleistet, etwa die Zuweisungen des Bundes zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden oder Unternehmenshilfen. Zum anderen gab es strukturelle Änderungen. So beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2020 dauerhaft stärker an den kommunalen Ausgaben für Leistungen wie Unterkunft und Heizung (Christofzik, 2023), die gleichzeitig durch die hohe Fluchtmigration aus der Ukraine steigen. Der Bund hat also nicht nur Steueranteile abgegeben, sondern zugleich die Zuweisungen und Zuschüsse an die Länder und Gemeinden erhöht. Auch hier spielen Sondervermögen eine wichtige Rolle.

² Allerdings bleibt abzuwarten, ob die eingeplanten Mittel tatsächlich abfließen. Bislang war das regelmäßig nicht der Fall.

Ausschöpfen aller rechtlichen Möglichkeiten muss nicht ökonomisch sinnvoll sein

Wie lässt sich nun einschätzen, welche Ausgaben bei der vorgesehenen Entwicklung der Steuereinnahmen im kommenden Haushalt abbildbar sind? Im Prinzip sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Haushaltsaufstellung für den Bund recht simpel. Einer der im Grundgesetz verankerten Haushaltsgrundsätze besagt, dass der Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist (Art. 110 Abs. 1 S. 2 GG). Der für 2024 aufzustellende kamerale Haushalt muss also aufzeigen, wie die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden sollen. Zu den Einnahmen zählt neben den Steuern und Gebühren die Nettokreditaufnahme. Die Schuldenbremse begrenzt diese abhängig von der konjunkturellen Lage mehr oder weniger stark. Wenn deren Obergrenze erreicht ist und die restlichen Einnahmen geringer sind als die politisch gewünschten Ausgaben, können diese oder bereits bestehende Ausgabenposten gekürzt, Steuern oder andere Einnahmen erhöht werden.

Tatsächlich ist die Sache etwas komplizierter. So wurden in den vergangenen Jahren zusätzliche Puffer geschaffen. Ungenutzte Ausgabeermächtigungen hat der Bund beispielsweise während der Krisenjahre Sondervermögen zugewiesen. Dies war außerhalb der Regelgrenze der Schuldenbremse möglich, da diese wegen einer außergewöhnlichen Notsituation nicht galt. Gleichzeitig wurden Verbuchungsregeln so geändert, dass der spätere (kreditfinanzierte) Mittelabfluss nicht bei der Schuldenbremse berücksichtigt wird (Buettner, 2022; Bundesrechnungshof, 2022).³ Für das „Sondervermögen Bundeswehr“ wurde eine andere Variante gewählt, die aber zum selben Ergebnis führt.⁴ Zudem soll in den kommenden Jahren die (rein buchmäßige) „Rücklage“ genutzt werden, sodass ebenfalls zusätzliche Kredite aufgenommen werden können. Insgesamt wurde so der rechtliche Verschuldungsspielraum in den kommenden Jahren erheblich erhöht.

Der erhöhte Verschuldungsspielraum reicht jedoch offensichtlich nicht aus, um gemeinsam mit den ordentlichen Einnahmen die von den einzelnen Ressorts eingebrachten zusätzlichen Ausgabenwünsche und die bereits fest-

³ Seit 2022 werden Zuführungen aus dem Bundeshaushalt in die für die Schuldenbremse relevante Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme einbezogen, auch wenn es sich nicht um eine kassenwirksame, sondern um eine rein buchmäßige Leistung handelt. Insgesamt führen die Änderungen dazu, dass selbst bei Einhaltung der Schuldenbremse die für die europäischen Regeln relevante Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit nicht mehr gewährleistet werden kann (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2023).

⁴ Es handelt sich um ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung. Mit Art. 87 Abs. 1a GG werden die aufgenommenen Kredite explizit von der Schuldenbremse ausgenommen.

gelegten Maßnahmen zu decken. Es werden daher derzeit weitere Möglichkeiten gesucht, um einerseits die im Koalitionsvertrag dargelegten Projekte zu finanzieren und andererseits keine Steuern erhöhen zu müssen.

Ganz abgesehen von möglichen rechtlichen Spielräumen ist eine generelle Ausweitung der öffentlichen Verschuldung im derzeitigen makroökonomischen Umfeld aber kritisch. Der binnenwirtschaftliche Anstieg der Preise ist weiter hoch und eine gesteigerte staatliche Nachfrage daher nicht angezeigt. Darüber hinaus geht es weder um eine krisenbedingte vorübergehende Kreditfinanzierung, noch vorrangig um investive Ausgaben, sondern es werden überwiegend strukturelle Mehrbelastungen des Haushalts diskutiert. Eine vermeintlich angenehme Lösung, um den Haushaltsstreit beizulegen, wäre es zwar, die Regelgrenze der Schuldenbremse erst ein Jahr später wieder zu aktivieren. Doch dies würde lediglich die notwendigen Diskussionen aufschieben. Ein permanenter Ausnahmezustand ist per Definition nicht möglich.

Vor diesem Hintergrund bleibt kaum etwas anderes übrig, als die haushaltspolitischen Prioritäten abzuwägen und hierbei die mittelfristigen finanziellen Auswirkungen von

Maßnahmen zu berücksichtigen. Der Handlungsspielraum des Bundes wird sich absehbar noch weiter verringern. Strukturelle Mehrbelastungen des Haushalts ohne entsprechende Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen verschärfen die Schieflagen noch.

Literatur

- Buettner, T. (2022), Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 23-26, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/not-kennt-kein-gebot-sondervermoegen-als-speicher-von-notlagenkrediten.html> (22. Mai 2023).
- Bundesrechnungshof (2022), Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023.
- Christofzik, D. I. (2023), Zahlungen der Länder an Gemeinden in finanzstatistischer Abgrenzung – Eckpunkte eines Schätzmodells. Forschungsvorhaben FE 5/21 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Abschlussbericht, Januar 2023.
- Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2023), 20. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG zur Sitzung des Stabilitätsrats am 2. Mai 2023.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, Gutachten, 4.

Title: *Financial Leeway in the Federal Budget: Structural Imbalances Cannot be Resolved by Postponing*

Abstract: *In recent years, Germany has defused numerous political conflicts through additional financial leeway. Alongside declining interest expenses, high employment, low unemployment and strong corporate profits have led to increased tax revenues and reduced social expenditures. Special funds, reserves and changed accounting practices were used during the crisis years to create buffers. However, there is now a significant structural budget shortfall. The federal government permanently transferred tax revenues to states and municipalities while expenses continue to rise. Addressing these imbalances requires more than short-term solutions; new exemptions or exceptional measures are not the answer.*

Jens Boysen-Hogrefe

Schuldenbremse unter neuen Rahmenbedingungen: Zeitenwende in der Finanzpolitik

Der Begriff „Zeitenwende“ wird in diesen Tagen bereits recht oft bemüht, aber er passt aktuell leider auch zur Finanzpolitik. Das erste Mal seit dem „Zukunftspaket“ der schwarz-gelben Koalition aus dem Jahr 2010, das letztlich nur sehr zurückhaltend umgesetzt wurde bzw. werden musste,¹ scheinen die Vorgaben der Schuldenbremse eine Konsolidierungspolitik auf Bundesebene auszulösen. Bis dato war es die vordringliche Aufgabe des Finanzministers neue Ausgabenpläne und eben nicht Etatkürzungen zu orchestrieren. In den ersten Jahren der Schuldenbremse sorgten sinkende Zinsausgaben und überraschend gute Arbeitsmarktzahlen regelmäßig dafür, dass immer mehr zu verteilen war als zunächst angenommen. Dann wurde die Schuldenbremse ausgesetzt und schließlich trug für die Planung des laufenden Jahres 2023 das Aufbrauchen von Rücklagen dazu bei, dass die Vorgaben der Schuldenbremse keinen Konsolidierungsdruck auslösten.

Doch für das Jahr 2024 ist dies nun anders. Die Rücklagen im Kernhaushalt werden weitgehend ausgereizt sein und auch die aktuelle Steuerschätzung bietet keine Entlastung. Im Kern wurden die Ergebnisse der Schätzung des vergangenen Herbsts und die Zahlen im aktuellen Haushaltsplan 2023 bestätigt. Finanzminister Lindner spricht von Einsparungen von bis zu 20 Mrd. Euro, die nun notwendig werden (Spiegel, 2023). Anders als zu Zeiten des „Zukunftspakets“ ist in der heutigen Koalition die Konsensbildung offenbar schwieriger. So wird auf einen zwischen den Ministerien abgestimmten Eckwerteabschluss für das Jahr 2024, der typischerweise im März vorliegt, komplett verzichtet. Abweichungen von der Veröffentlichung der Eckwerte im März gab es in jüngerer Zeit nur 2018. Dem ging allerdings eine langwierige Regierungsbildung nach den Bundestagswahlen 2017 voraus. Für eine bereits im Vorjahr amtierende Regierung ist die Verschiebung bzw. der Verzicht auf den Eckwerteabschluss mehr als bemerkenswert. Darüber hinaus kündig-

te Minister Lindner sogar an, den Haushaltsentwurf nicht wie geplant zu veröffentlichen.

Warum (erst) jetzt der Dissens über den Haushalt 2024?

2024 ist seit längerem Teil der Finanzplanung und noch im Sommer 2022 konnten auf Basis der Mai-Steuerschätzung des Jahres 2022 Planzahlen für das Jahr 2024 von der Regierung verabschiedet werden (BMF, 2022). Das wirft die Frage auf, welche Parameter sich seither mit Blick auf die Finanzlage 2024 verschlechtert haben. Eine wesentliche Bestimmungsgröße ist dabei die wirtschaftliche Entwicklung. Entscheidend ist hier wegen der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse die Veränderung des Produktionspotenzials. Dieses wird preisbereinigt in der Frühjahrsprojektion 2023 kaum verändert zu den Werten der Frühjahrsprojektion 2022 ausgewiesen, die für die Planzahlen im Finanzbericht 2023 genutzt wurden. In nominaler Rechnung gibt es wegen des deutlich höher geschätzten Deflators des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sogar ein merkliches Plus.² Es wird also mit einer höheren „Einkommensinflation“ als noch vor einem Jahr gerechnet, die für sich genommen den Staatseinnahmen zugutekommt. Die ökonomische Basis für die Einnahmen des Kernhaushaltes des Bundes stellt sich somit sogar besser dar als noch im Frühjahr 2022.³ Unter der Annahme einer gesamtwirtschaftlich konstanten Steuerquote bringt

1 Einer der wesentlichen umgesetzten Bestandteile des „Zukunftspakets“ war die Kernbrennstoffsteuer, die mit dem Aufschub des Atomausstiegs aufgegleist wurde. Nach der Rückkehr zum ursprünglichen Ausstiegstermin und infolge eines höchstrichterlichen Beschlusses wurde sie allerdings komplett und verzinst zurückerstattet.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

- 2 Der Prognoseumschwung hin zu einem deutlich höheren BIP-Deflator hat bereits mit der Herbstprojektion 2022 stattgefunden. Welche Bedeutung dies für die Haushaltsaufstellung hat, zeigt sich darin, dass Niedersachsen und Schleswig-Holstein den für die Konjunkturbereinigung relevanten Zinssteuerpfad nicht wie üblich an dem Daten- und Prognosestand des Frühjahrs festmachten, sondern die Werte aus der Herbstprojektion ausnahmsweise heranzogen (Boysen-Hogrefe, 2023).
- 3 Die stabile wirtschaftliche Lage ist zum Teil den zusätzlichen Ausgaben des Wirtschaftstabilisierungsfonds (WSF) geschuldet. Die Ausgaben des WSF belasten 2023 und 2024 nicht den Kernhaushalt. Implizit wird der Kernhaushalt 2023 durch die Ausgaben der Sondervermögen und des WSF gestützt.

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

das höhere nominale Produktionspotenzial zusätzlichen fiskalischen Spielraum von rund 20 Mrd. Euro, was sich in etwa auch im Ergebnis der aktuellen Steuerschätzung aus dem Mai 2023 widerspiegelt. Dieser Betrag überschätzt allerdings den Vorteil der besseren nominalen Entwicklung. Es steigen auch einige der Ausgaben des Bundes mehr oder weniger automatisch, wenn eine höhere Einkommensdynamik unterstellt wird. So dürfte der jüngste Tarifabschluss für das Jahr 2024 mehr Lohn- und Gehaltsausgaben implizieren als im Sommer 2022 erwartet. Bei rund 38 Mrd. Euro Personalausgaben im Jahr 2022 ist der Effekt eines um wenige Prozentpunkte höheren Tarifabschlusses für den Bund allerdings noch eher überschaubar. Deutlicher schlägt zu Buche, dass mit der Herbstprojektion 2022 die Zahlen im Inflationsausgleichsgesetz – also die Verschiebung der Tarifeckwerte der Einkommensteuer zum 1.1.2023 und zum 1.1.2024 – neu berechnet wurden. Für 2024 fallen die Mindereinnahmen für den Bund nun um 6 Mrd. Euro höher aus. Neben der Neufassung des Inflationsausgleichsgesetzes gab es zudem diverse andere Mindereinnahmen und Mehrausgaben in Reaktion auf das sich ändernde Preisumfeld, die entweder nicht oder nicht umfassend in der Finanzplanung aus dem Sommer 2022 abgebildet waren. So wurden erst danach diverse Maßnahmen ins Leben gerufen oder konkretisiert, wie z.B. die Ausweitung des Wohngelds, die Einführung des Bürgergelds, das 49-Euro-Ticket oder die Gewährung der Abgabefreiheit für Inflationsprämien. Die Effekte von bereits beschlossenen zusätzlichen Mehrausgaben und Mindereinnahmen dürften somit unterm Strich die Effekte der im Vergleich zum Sommer 2022 verbesserten wirtschaftlichen Basis von der Größenordnung her in etwa aufzehren. Einen Ausgabenposten, dessen Anstieg für sich genommen das Budget bereits erheblich belastet, ist dabei noch gar nicht berücksichtigt: die Zinsausgaben. Im Finanzbericht 2023 waren für 2023 knapp 30 Mrd. Euro angesetzt und für 2024 rund 25 Mrd. Euro. In der aktuellen Haushaltsplanung wird jeweils mit etwa 10 Mrd. Euro mehr gerechnet. Berücksichtigt man, dass die zusätzlichen Zinsausgaben des Jahres 2023 einen stärkeren Rückgriff auf die Rücklagen erfordern, die dann nicht mehr für 2024 zur Verfügung stehen, scheint es, als ob die Zinsausgaben alleine den Konsolidierungsdruck erzeugen.⁴

Lässt sich alles mit einem anderen Buchungssystem für Zinsausgaben beheben?

Jüngst wurde in der öffentlichen Debatte die nach Planzahlen der Bundesregierung für das Jahr 2023 anstehende Verzehnfachung der Zinsausgaben des Bundes verglichen

mit denen des Jahres 2021 intensiv diskutiert – allerdings nicht durchgängig mit dem gleichen Tenor. Während dies auf der einen Seite als Beleg für die Notwendigkeit des Einhaltens der Schuldenbremse gesehen wird, wird auf der anderen Seite vordringlich darauf verwiesen, dass sich die Verzehnfachung eine Art statistisches Artefakt ist, die darauf zurückzuführen ist, wie Agios bzw. Disagios, die bei der Emission von Bundeswertpapieren entstehen, zu buchen sind (Sigl-Glückner et al., 2023).

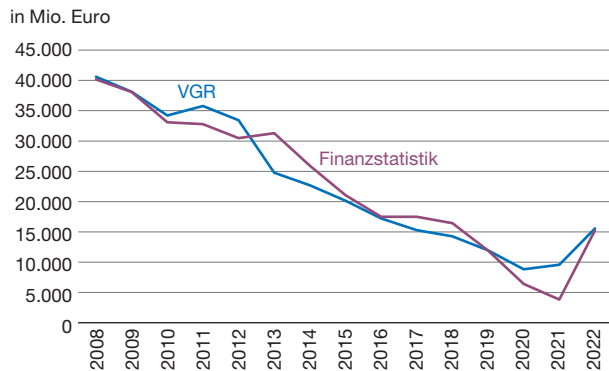
Dass sich die Zinsausgaben des Bundes so rasant verändern und dies auch im Vergleich zu denen der Länder, hängt von mehreren Einflussfaktoren ab.⁵ Zum einen ist die mittlere Laufzeit der ausstehenden Bundesanleihen recht gering. In den Corona-Jahren wurden in großem Umfang Kurzläufer begeben, um auf die plötzlichen Mehrbedarfe zu reagieren. Auf deren jährlich anstehende Refinanzierung schlagen die Änderungen der Zentralbankzinsen nahezu eins zu eins durch (Umfang der einjährigen und der zweijährigen). Zudem hat der Bund in jüngerer Zeit vermehrt inflationsindexierte Anleihen auf den Markt gebracht. Relativ zum Gesamtbestand ist der Umfang der ausstehenden inflationsindexierten Anleihen mit 80 Mrd. nicht übermäßig, doch sorgt die im Jahr 2022 massiv angeschwollene Inflation hier alleine für Milliarden von Mehrausgaben.

Schließlich spielen Agios bzw. Disagios für die aktuellen Schwankungen eine erhebliche Rolle. Sie entstehen, wenn die Anleihen abweichend vom Nennwert (Rückzahlungsbetrag) veräußert werden. In den Zeiten negativer Renditen wurden Anleihen über den Nennwert verkauft, da die regelmäßigen Kuponzahlungen nicht unter Null fallen konnten. Aktuell kann es auch zu gegenteiligen Effekten kommen, insbesondere wenn Kuponzahlungen unterhalb der Markttrendite angeboten werden. Letzteres geschieht derzeit vor allem bei der sogenannten Aufstockung bereits bestehender Anleihen, die in der Niedrigzinsphase neu – aber nicht vollständig – emittiert wurden, sodass deren Kupons bereits festliegen und jetzt zum Teil deutlich unter den Markttrenditen liegen. Wird nun z. B. eine langlaufende Anleihe aus dem „Nullkuponjahr“ 2020 aufgestockt, führt das zu erheblichen Abschlägen im Zahlungsbetrag relativ zum Nennwert der Anleihe, die im Bundeshaushalt sofort den Zinsausgaben zugerechnet werden. Sigl-Glückner et al. geben für das Jahr 2023 einen Mehrausgabeneffekt durch Agios von rund 10 Mrd. Euro an. Sie argumentieren ferner, dass die Agios und Disagios anders gebucht werden sollten, um diese Ausschläge zu vermeiden. Eine alternative Buchung, die zuvor auch von der Deutschen Bundesbank (2022) und anderen Institutionen ins Spiel gefordert wur-

4 Im Umkehrschluss sei übrigens angemerkt, dass der Haushaltsstreit 2024 zumindest herausgezögert hätte werden können, wenn der Haushalt 2023 mit einem geringeren Rücklagenverzehr geplant worden wäre.

5 Bis einschließlich März gab der Bund im Jahr 2023 mit über 10 Mrd. Euro mehr als das Fünffache aus, während die Zinsausgaben der Länder um „nur“ 30 % auf knapp 3 Mrd. Euro stiegen.

Abbildung 1
Zinsausgaben des Bundes (Kernhaushalte)



Quellen: BMF, Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

de, findet bereits im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) statt. Während die Agios und Disagios in den Haushaltszahlen des Bundes direkt zum Zeitpunkt ihres Entstehens in Gänze den Zinsausgaben zugerechnet werden, werden diese in den VGR auf die Laufzeit der Anleihen verteilt, sodass sich die anzurechnenden Zinsausgaben der Rendite, die bei Emission des Papiers festgestellt wurde, entsprechen.

Würde der Bund seine Zinsausgaben wie in den VGR buchen, würde der Zinsanstieg aktuell somit wohl deutlich moderater ausfallen. Doch ist zu bedenken, dass dies nur kurzfristig hilft. Die Agios von heute sind höhere Zinsausgaben morgen. Umgekehrt gilt dies für Disagios. Der schnelle Zinsausgabenanstieg nimmt somit zukünftige Ausgaben vorweg und entlastet die Folgejahre. Langfristig sind die Unterschiede der Buchungsarten gering (Abbildung 1).

Da zudem inflationsindexierte Anleihen und das steigende Renditeniveau auch in den VGR-Zahlen anfallen, wäre der Anstieg zwar nicht so sprunghaft, würde aber letztlich auch erfolgen. Eine Änderung der Buchung der Zinsausgaben könnte somit zwar den Haushaltsstreit über das Jahr 2024 mildern, aber im Kern eigentlich nur vertagen.⁶ Unabhängig von der Buchungsmethode ist somit zu bedenken, dass ein Zinsanstieg, selbst bei negativen Realzinsen, wie ein „Bremskraftverstärker“ für die Schuldenbremse wirkt. Da die Fiskalregel am Budgetsaldo orientiert wird, setzen höhere Zinsausgaben die sogenann-

⁶ Das aktuelle Buchungssystem bietet zudem potenziell eine gewisse Flexibilität. Die Zinsausgaben eines Jahres können z. B. durch die Ausgabe einer langlaufenden Anleihe mit gemessen an der zum Emissionszeitpunkt vorherrschenden Rendite (viel) zu großen Kupon (erheblich) gesenkt werden. Bei einem Wechsel des Buchungssystems würde der Bund diese Flexibilität verlieren. Die Planzahlen zu den Zinsausgaben deuten aber an, dass der Bund ein solches Vorgehen nicht anstrebt.

ten Primärausgaben unter Druck und erfordern stärkere Konsolidierungsanstrengungen.

Bremst die Schuldenbremse zu stark?

Die Kritik von Sigl-Glöckner et al. (2023) zeigt auf, dass der alarmistische Hinweis auf die „Verzehnfachung“ der Zinsausgaben überspannt ist. Sonderfaktoren lassen den Anstieg monströser wirken, als er eigentlich ist. Die Argumentation, dass wegen des starken Anstiegs der Zinsausgaben, die Schuldenbremse an Bedeutung gewinnt, ist allerdings damit nicht komplett von der Hand zu weisen. Die Schuldenbremse dient dem Ziel, öffentliche Haushalte langfristig unabhängig von der Geldpolitik gestaltbar zu halten, da durch die eingehegte Verschuldung Zinsverpflichtungen gering und kalkulierbar bleiben sollen. Doch lassen die Vorgaben der Schuldenbremse unberücksichtigt, unter welchen Umständen die Zinsen steigen. Sofern das Zinsplus mit einem Anstieg der Einkommen (nominales BIP) einhergeht, wird dadurch der Nenner der Schuldenstandsquote ausgedehnt. Zusätzliche Verschuldung wird dadurch tragfähig. Dieser Aspekt spielt in der Konstruktion der Schuldenbremse allerdings keine Rolle und dürfte gerade bei einer länger anhaltenden Inflations- und Hochzinsphase die Frage aufwerfen, ob die Schuldenbremse mit diesem zusätzlichen „Bremskraftverstärker“ nicht zu restriktiv gestaltet ist. Sofern nur die Tragfähigkeit (also die langfristige, finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes) zu berücksichtigen wäre, spräche einiges für eine zu starke Bremswirkung.

Doch sollte aktuell das makroökonomische Umfeld nicht aus den Augen gelassen werden. Die Inflation lässt derzeit zwar nach, doch ist sie weiterhin weit über den Zielwerten der EZB und scheint sich gerade im Kern verfestigt zu haben. Nicht mehr die Weltmarktpreise für Energie, sondern die Einkommen im Land selber korrespondieren mit dem Anstieg der Verbraucherpreise, was dafür spricht, dass die Bremskraftverstärkung der Schuldenbremse stabilitätspolitisch gerade zur rechten Zeit kommen würde.

Der Funktion der Schuldenbremse als automatischer Stabilisator greift allerdings die Bewirtschaftung der Rücklagen in die Speichen. Die Bremsung im Kernhaushalt erfolgt erst 2024, während sie im Jahr 2023 vermutlich zielgenauer gewesen wäre und vielleicht noch Einfluss auf den Zinserhöhungszyklus der EZB hätte haben können. Das Aufbrauchen von Rücklagen im Kernhaushalt aber auch in diversen Sondervermögen von Bund und Ländern sowie im WSF verschieben die Konsolidierungswirkung der Schuldenbremse. Schließlich wird die Inflation 2023 weiter von einem hohen Budgetdefizit begleitet werden, auch wenn die Schuldenbremse wieder eingesetzt ist. Insgesamt hätte es vermutlich Vorteile gehabt, bereits bei

den Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2023 stärker auf Konsolidierung zu setzen. Sie hätte zielgenauer stabilisiert werden können und es wäre vielleicht noch Pulver übrig geblieben für das Jahr 2024, sodass die Haushaltsverhandlungen schneller zu einem Kompromiss hätten kommen können. Diese Chance hat die Regierung vertan.

Ist der Haushaltsstreit 2024 erst der Anfang?

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass das zeitliche Muster der Konsolidierungsnotwendigkeiten unter der Schuldenbremse von der Art der Buchung der Zinsausgaben beeinflusst wird. Die großen Linien der Finanzpolitik hängen allerdings kaum davon ab. Es ist bereits absehbar, dass der Bundeshaushalt in den kommenden Jahren noch weiter unter Druck geraten wird. Die Finanzierung der Kindergrundsicherung ist ungeklärt, die Sondervermögen für Klima und Verteidigung werden mittelfristig aufgebraucht und die damit verbundenen Problemlagen wohl bei weitem noch nicht gelöst sein. Erhebliche Herausforderungen stehen in den Bereichen Gesundheit und Pflege an und mit etwas zeitlicher Verzögerung wird das Thema Rente folgen. Noch steht die Rentenversicherung finanziell blendend da, doch wird sich dies mit dem zunehmenden Wechsel der Baby-Boomer-Generation in den Ruhestand in wenigen Jahren rasant ändern. Dies einfach durch höhere Beitragssätze auszugleichen, dürfte die Arbeitsanreize zur Unzeit weiter schwächen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Auch sollte sich der Bund darauf einstellen, dass bis 2045 die Einnahmen aus der Energiesteuer auf nahe null fallen sollen und die CO₂-Abgabe bzw. Zertifikatehandel keine Erträge mehr bringen (sollen).

Der Haushaltsstreit 2024 deutet bereits jetzt an, dass einzelne Probleme mit moderaten Mehrausgaben zu bemängeln, wie es bis dato üblich war, bei einem strukturell

ausgeglichenen Haushalt nicht mehr möglich sein wird. Wesentliche Rahmenbedingungen haben sich geändert oder ändern sich gerade. Demografie und Dekarbonisierung bergen große Herausforderungen und weisen zugleich darauf hin, dass keine große Wachstumsdynamik zur Verfügung stehen dürfte, diesen ohne Einschränkungen an anderer Stelle entgegenzutreten. Wir sollten eine Grundsatzdebatte über die Ausgaben und Einnahmen des Staates führen. Angesichts geänderte Rahmenbedingungen und großer Herausforderungen gilt es die Rolle des Staates auf verschiedenen Gebieten zu überdenken. Auch über die Schuldenbremse ist sicherlich bei einem solchen echten Kassensturz zu reden. Doch sprechen die Rückkehr der Inflation und die Zinswende dagegen, dass zusätzliche Verschuldung – wie es während der Nullzinsphase, der „secular stagnation“, wirkte – einen einfachen Ausweg birgt. Angesichts dieser Situation alleine auf eine „Reform“ der Schuldenbremse oder deren Flexibilität zu setzen, dürfte Risiken für die Tragfähigkeit oder die Geldwertstabilität in sich bergen.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J. (2023), Konjunkturbereinigung: Symmetrie in Gefahr?, *Wirtschaftsdienst*, 103(1), 7, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/1/beitrag/konjunkturbereinigung-symmetrie-in-gefahr.html> (22. Mai 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), *Finanzbericht 2023*.
- Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, *Monatsbericht April*.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), *Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken*.
- Sigl-Glöckner, P., L. Mühlenweg und M. Krahé (2023), Wie schlimm ist die Zinsrampe?, *Geldbrief – Dezernat Zukunft*.
- Spiegel (2023), Finanzminister Lindner erwartet schwindende Einnahmen, *Spiegel online*, 11. Mai, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steuerschaetzung-christian-linder-erwartet-2024-weniger-einnahmen-a-8e9ca79e-e230-441a-8417-3037432af831> (15. Mai 2023).

Title: *Debt Brake Under New Framework Conditions: A Turning Point in Fiscal Policy*

Abstract: *The current coalition's budget negotiations for 2024 are proving to be very difficult. For the first time since 2010, there is talk of consolidation measures to meet the requirements of the debt brake. The sudden budget dispute does not have its origins in worsening revenue prospects, but in tax cuts and additional spending, which were mutually agreed for 2023, and in sharply rising interest payments. While the increase in interest expense is overstated by the methods currently used, a change in methods would probably only delay the issue of consolidation. Fiscal policy in Germany is on the verge of a turning point.*

Thiess Büttner

Zentralisierung oder Dezentralisierung der europäischen Fiskalregeln? Zum Reformvorschlag der EU-Kommission

Als die EU-Mitgliedstaaten den Euro einführten, waren sie sich der Herausforderungen bewusst, die eine dezentralisierte Finanzpolitik in einer Währungsunion mit sich bringt. Insbesondere besteht bei diesem Arrangement Anlass zur Sorge, dass die einzelnen Länder ihre Staatsverschuldung in der gemeinsamen Währung stark ausweiten und so die Sicherung der Geldwertstabilität durch die Geldpolitik erschweren und unterminieren. Auch könnte eine ausufernde Verschuldung in einem Land umfangreiche Finanzhilfen der anderen Länder erforderlich machen. Um das Entstehen solcher Externalitäten der Finanzpolitik in der Währungsunion zu verhindern, wurden vorab Grenzen für die öffentlichen Defizite und die öffentliche Verschuldung festgelegt.

Die sich auf die öffentlichen Haushalte beziehenden Konvergenzkriterien, also ein Defizit von maximal 3% und ein Schuldenstand von höchstens 60% der Wirtschaftsleistung, sollten nicht nur eine Voraussetzung für den Beitritt zur Währungsunion darstellen, sondern dauerhaft eingehalten werden. Eine Reihe von Regelungen, die als präventiver Arm bezeichnet werden, wurde geschaffen, welche die Einhaltung der Vorgaben absichern sollen. Weitere Regelungen gelten für den Fall, dass die Zielvorgaben nicht eingehalten werden. Sie werden als korrektiver Arm bezeichnet.¹

Die Überwachung der Einhaltung dieser Referenzwerte wurde zentralisiert: diese Aufgabe wurde der Europäischen Kommission als Hüterin der Verträge übertragen, die gemeinsam mit dem Europäischen Rat auch mit der Kompetenz ausgestattet wurde, Sanktionen bei Verletzung der Regeln zu verhängen. Die Übertragung der Überwachung auf die Europäische Kommission mag bei der Einführung des Euro nachvollziehbar gewesen sein, hatte sich die Kommission doch in den 1990er Jahren verschiedentlich als konsequente Verfechterin der Wett-

bewerbskontrolle Vertrauen erworben (Bundesregierung, 1995).²

Die Verpflichtung zur dauerhaften Einhaltung der Referenzwerte erwies sich jedoch als unwirksam. Betrachtet man nur die elf Länder, die zu Beginn der 3. Stufe der Währungsunion dabei waren, zeichnete sich gleich zu Beginn ab, dass in fünf Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Portugal) trotz guter wirtschaftlicher Lage die Defizite nur knapp unter den Referenzwerten lagen (Schuknecht, 2002). In der Rückschau zeigt sich, dass Portugal dann bereits im Jahr 2000 ein Defizit oberhalb des Grenzwertes von 3% der Wirtschaftsleistung aufwies, gefolgt von Italien im Jahr 2001. Im Jahr 2002 gesellten sich Deutschland und Frankreich zu der Gruppe der „Defizitsünder“. Österreich folgte 2004. Offenbar wurden in dieser ersten Phase die Referenzwerte von den Politikern nicht als Grenzwerte, sondern als Zielvorgaben interpretiert und sie versäumten, für einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu den Regelgrenzen in den öffentlichen Haushalten zu sorgen.

Durch die Reform des Jahres 2005 wurden dann mit der Vorgabe des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO), das ein strukturelles Defizit von bis zu 1% der Wirtschaftsleistung, mithin also einen strukturell annähernd ausgeglichenen Haushalt, vorsieht, eine explizite Zielvorgabe eingeführt. Dennoch wurden die Referenzwerte auch nach der Erholung von der weltweiten Finanzkrise der Jahre 2007/2008 nicht eingehalten. Zugleich mussten die EU-Länder massive Finanzhilfen leisten, um die nachfol-

2 Der deutsche Finanzminister Theo Waigel hatte ursprünglich die Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsrats gefordert, der über die Einhaltung der Regeln wachen sollte (Bundesregierung, 1995).

1 Die rechtliche Verankerung für den präventiven Arm ist Art. 121 AEUV. Ergänzend sieht Art. 136 AEUV eine Überwachung der Einhaltung vor. Rechtsgrundlage für den korrektiven Arm ist Art. 126 AEUV.

© Der/die Autor:in 2023. 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. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

gende Staatsschuldenkrise im Euroraum einzudämmen – und auch die EZB musste intervenieren. Nach der Härtung der Fiskalregeln im Rahmen der Six-Pack-Reform und des Fiskalpaktes im Jahr 2012 wurden die Defizite von dem zuvor erreichten Höchststand dann zurückgeführt; im Jahr 2018 wurde der Referenzwert für das Defizit von allen Ländern der Eurozone wieder eingehalten. Mit Ausnahme von Frankreich, Italien und Spanien wurde dann auch das mittelfristige Haushaltsziel wieder eingehalten. Der Schuldenstand lag aber bereits in vielen Ländern deutlich über dem Referenzwert. Nur sieben der inzwischen 19 Euro-Länder hielten die Vorgabe ein – in der Eurozone insgesamt lag der Stand der öffentlichen Verschuldung bei 88 % der Wirtschaftsleistung.

Im Zuge der Coronakrise wurden die Defizite dann erneut erheblich ausgeweitet und auf europäischer Ebene wurde im Jahr 2020 die Verpflichtung zur Einhaltung der Referenzwerte ausgesetzt. Dies ist in den einschlägigen Verordnungen bei einem „schweren Konjunkturabschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der Union insgesamt“ vorgesehen.³ Zusätzlich hat die Europäische Union mit dem NGEU-Programm erstmals eigene Schulden aufgenommen, um Transfers an nationale Haushalte zu leisten. Heute liegt die Coronakrise hinter uns. Die Aussetzung der Verpflichtung zur Einhaltung der Referenzwerte gilt aber weiterhin.

Zwar ist der wirtschaftliche Einbruch überwunden und das makroökonomische Umfeld ist mittlerweile durch Inflation gekennzeichnet, was eine zurückhaltende Fiskalpolitik nahelegt. Auch haben der russische Angriff auf die Ukraine und die damit verbundenen Probleme im Energiesektor keinen schweren Konjekturereinbruch in der Union oder der Eurozone verursacht. Gleichwohl will die Europäische Kommission erst im Jahr 2024 wieder zur Anwendung der geltenden Fiskalregeln zurückkehren. Zugleich hat sie einen neuen Vorschlag für die europäischen Fiskalregeln entwickelt, der nach ihrer Vorstellung noch dieses Jahr, 2023, beschlossen werden sollte. Allerdings wird über diesen Vorschlag derzeit noch verhandelt. Entsprechend lassen sich viele Mitgliedsländer beim Defizitabbau Zeit und auch 2023 erwartet die Europäische Kommission, dass das Defizit in der Eurozone insgesamt mehr als 3 % der Wirtschaftsleistung beträgt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform der europäischen Fiskalregeln behält die Referenzwer-

te bei – die Hürden zu ihrer Änderung wären erheblich, da sie Teil des Primärrechts sind (im Detail, Deutsche Bundesbank, 2023, 71 ff.). Auch weiterhin kann also ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits bei Überschreiten der Referenzwerte ausgelöst werden, das dann eine strukturelle Konsolidierung einfordern könnte. Der Vorschlag zielt vor allem darauf, die Regelungen für den präventiven Arm zu ändern. Die Verpflichtung auf einen strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalt im Sinne des MTO soll entfallen. Künftig will die Europäische Kommission stattdessen jeweils länderspezifische Vorgaben anhand einer Analyse der Schuldentragfähigkeit ermitteln und dann auf dem Wege bilateraler Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten unter Zustimmung des Rates einen verbindlichen Pfad für die Netto-Primärausgaben unter Berücksichtigung geplanter Maßnahmen des jeweiligen Landes festlegen. Dieser Pfad soll für einen Zeitraum von vier bis zu sieben Jahren gelten.

Die mehrjährige Perspektive soll es ermöglichen, die nationale Politik zu einem Abbau hoher Schuldenstände zu veranlassen. Tatsächlich konzentrierte sich die Europäische Kommission in der Vergangenheit primär auf die Einhaltung der Defizitvorgaben. In keinem Fall ist ein Verfahren wegen der Regelverletzung allein aufgrund eines überhöhten Schuldenstandes gestartet worden (Deutsche Bundesbank, 2017, 41). Insofern erscheint die Auseinandersetzung mit der Frage des Schuldenabbaus grundsätzlich sinnvoll. Auch mit der Vorgabe einer Obergrenze für die Ausgabenentwicklung beinhaltet der Vorschlag im Ansatz Empfehlungen, die auch unabhängige Gremien vorgeschlagen haben, wie etwa der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018, Textziffer 98). Dabei geht es im Kern darum, bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung Trendwachstum und konjunkturelle Lage zu unterscheiden. Die hierbei zwangsläufig auftretenden Schätzfehler führen dann immer wieder zu Revisionen, die einen anderen Anpassungsbedarf nahelegen. Insofern als staatliche Ausgaben weniger stark als die Einnahmen konjunkturellen Schwankungen unterliegen, könnte diese Problematik durch diese Vorgabe möglicherweise abgeschwächt werden.

Bei Lichte besehen spielt das erwartete Wachstum im Vorschlag der europäischen Kommission aber weiterhin eine zentrale Rolle bei der Festlegung des Ausgabenpfads, sodass die Problematik der Einschätzung von Trendwachstum und Konjunktur am aktuellen Rand unverändert fortbesteht. Auch die viel gescholtene Output-Lücke, die den Abstand zwischen der Wirtschaftsleistung und dem Produktionspotenzial misst, fließt weiter in die Berechnungen ein. Zudem bekommt das Erfordernis, politische Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu

3 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Artikel 5, und Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Artikel 4.

ermitteln, zusätzliches Gewicht. So sind Aufkommenseffekte von steuerpolitischen Maßnahmen abzuschätzen oder steuerliche Subventionen (tax expenditures) zu erfassen. Zudem will die Kommission Vorausschätzungen über die Effekte staatlicher Investitionen oder von wirtschaftspolitischen Reformen in die Festlegung des Ausgabenpfads einfließen lassen, was vielfältige Auslegungsmöglichkeiten eröffnet. Einfacher, leichter und transparenter würden die neuen Fiskalregeln bei diesem Vorschlag also sicher nicht (Wyplosz, 2023). Allerdings soll der Ausgabenpfad auch dann weiter gelten, wenn sich die getroffenen Annahmen zwischenzeitlich als zu optimistisch herausstellen. Angesichts eines geplanten Projektionszeitraums von bis zu sieben Jahren, können sich daher erhebliche Defizite scheinbar regelkonform ergeben (Larch und Malzubris, 2023).

Mit den beabsichtigten bilateralen Verhandlungen zur Festlegung der jeweiligen Regelgrenzen beinhalten die Vorschläge einen neuen prozeduralen Ansatz. Die Rolle der Europäischen Kommission wird erweitert. Über die Haushaltsüberwachung hinaus soll sie künftig in die konkrete Festlegung der Finanzpolitik des jeweiligen Landes eingebunden werden. Dieser Ansatz soll nach Ansicht der Kommission dazu dienen, dass sich die Mitgliedstaaten die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln mehr zu eigen machen – im Jargon der Europäischen Kommission soll die „national ownership“ der Fiskalregeln gestärkt werden. Hier ist Skepsis angebracht, denn der grundlegende Zielkonflikt zwischen der nationalen Finanzpolitik und der Gemeinschaft der Staaten bleibt bestehen, und die vorgesehene Beteiligung der Europäischen Kommission bei der Festlegung der zulässigen Ausgabenentwicklung eines Landes eröffnet der Kommission neue Möglichkeiten, auf die nationale Finanzpolitik einzuwirken. Letzteres könnte jedoch einen adversen Effekt auf die „national ownership“ haben, wie z. B. die Erfahrungen in der griechischen Staatsschuldenkrise zeigen. Wenn künftig dann jede neue Regierung in Brüssel nachverhandeln muss, ist zu erwarten, dass diese Beschränkung der nationalen Politik deutlich sichtbar wird.

Dass die Betonung der Rolle der Europäischen Kommission tatsächlich hilft, die europäischen Fiskalregeln künftig wirksam durchzusetzen, ist zweifelhaft. Die Europäische Kommission hat in der Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass sie selbst sich die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der europäischen Fiskalregeln nicht wirklich zu eigen gemacht hat. So wurden die Regeln von den Kommissionspräsidenten offen als unsinnig diskreditiert (Roman Prodi bezeichnete die Regeln im Jahr 2002 als „stupid“) oder als realpolitisch irrelevant eingestuft (Jean-Claude Juncker begründete die Abweichung Frankreichs im Jahr 2016 als legitim „because it is France“).

Aus ökonomischer Perspektive ist hervorzuheben, dass die Europäische Kommission ihrem Auftrag entsprechend eine eigene wirtschaftspolitische Agenda verfolgt. Sie sieht ihre Aufgabe beispielsweise in der Stärkung der regionalen Entwicklung und der Förderung der Kohäsion der Mitgliedstaaten und verfolgt ambitionierte Ziele bei der Dekarbonisierung. Auch wenn man diese Zielsetzungen begrüßt, ist offenkundig, dass sie mit einer strikten Durchsetzung der Fiskalregeln im Nachhinein (ex post) in Konflikt stehen: Wenn ein Mitgliedstaat die Vorgaben nicht einhält, würde eine konsequente Anwendung der Fiskalregeln Anpassungen im nationalen Haushalt erfordern, welche die wirtschaftspolitischen Ziele der EU-Kommission untergraben. Würden beispielsweise öffentliche Ausgaben gekürzt, könnte die wirtschaftliche Entwicklung in der betreffenden Region bzw. dem jeweiligen Land erlahmen oder die ambitionierte Agenda zur Dekarbonisierung könnte nicht umgesetzt werden. Auch erfordert ein Großteil der Programme der Europäischen Union eine finanzielle Eigenbeteiligung der Mitgliedstaaten. Wird dann in den nationalen Haushalten konsolidiert, könnten die Programme nicht umgesetzt werden. Aufgrund solcher Zielkonflikte kann die Europäische Kommission sich nicht glaubhaft auf die Durchsetzung der Regeln festlegen. Entsprechend haben die Mitgliedstaaten auch im Vorhinein (ex ante) kaum einen Anreiz, die Vorschriften einzuhalten. In der Tat hat die Europäische Kommission generell Schwierigkeiten, ihre Agenda zu verfolgen, da sie mangels Staatlichkeit auf die Umsetzung der Politik durch die Mitgliedstaaten angewiesen ist. Zudem ist die Europäische Kommission bei der Finanzierung ihrer Aufgaben von den Mitgliedstaaten abhängig und braucht deren Zustimmung auch bei der Aufstellung des Haushalts.⁴ Dies eröffnet zahlreiche Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten, Druck auf die Europäische Kommission auszuüben.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der europäischen Fiskalregeln stellen einen gravierenden Kurswechsel gegenüber den früheren Reformen dar. Nachdem das Versagen bei der zentralen Durchsetzung von Fiskalregeln offensichtlich geworden war, wurde mit der durch den Fiskalpakt des Jahres 2012 eingeleiteten Reform die Verpflichtung zur dezentralen Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln eingeführt. Jeder Mitgliedstaat ist seitdem verpflichtet, formale Regeln für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Die nachfolgenden „Two Pack“-Verordnungen stärkten diesen dezentralen Ansatz mit der Vorgabe, dass unab-

4 Kann die Europäische Kommission demgegenüber Transfers an die Mitgliedstaaten leisten, wie etwa beim europäischen Sondervermögen NGEU, gelingt es ihr vielleicht besser, ihre Ziele umzusetzen, siehe hierzu Busch und Matthes (2022). Dies legt eine Reform des EU-Haushalts nahe.

hängige nationale Fiskalinstitutionen bei Überwachung der Einhaltung der Fiskalregeln beteiligt werden müssen.⁵

Der dezentrale Ansatz löst das grundsätzliche Problem, dass die Begrenzung der öffentlichen Defizite und der Staatsverschuldung in Konflikt mit den individuellen Interessen der Mitgliedstaaten steht. Er ist daher ein wichtiger Schritt zur Stärkung der „national ownership“ der europäischen Fiskalregeln. Nationale Eigenverantwortung bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben bedeutet jedoch auch, dass es auf nationaler Ebene zu Konflikten kommen kann. Daher erfordert dieser Ansatz gleichwohl eine Unterstützung auf EU-Ebene. Denkbar wäre etwa, dass Mindestanforderungen für die nationalen Fiskalinstitutionen im Hinblick auf Ausstattung und Unabhängigkeit formuliert werden, deren Einhaltung geprüft wird. Das wird auch in den Vorschlägen der Kommission gefordert. Allerdings sollte das Mandat der unabhängigen Fiskalinstitutionen sich darauf beschränken, Prognosen zu erstellen oder zu prüfen und die Einhaltung quantitativer Vorgaben zu prüfen. Die Finanzpolitik sollte weiter durch politisch gewählte Akteure festgelegt werden. Unabhängige Fiskalinstitutionen sollten keine Rolle als Schattenregierung spielen.

Obwohl unabhängige Fiskalinstitutionen verschiedentlich genannt werden, sehen die Vorschläge der Europäischen Kommission im Kern keine Stärkung der dezentralen Überwachung vor. Sie stellen vielmehr eine Re-Zentralisierung dar. Künftig soll die Definition der für das jeweilige

5 In Deutschland übernehmen diese Funktion unter anderem der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats, die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose und der Sachverständigenrat zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Land geltenden Obergrenze für die Ausgabenentwicklung in der Zuständigkeit der EU-Kommission liegen. Auf einfache quantitative Benchmarks, an denen die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln gemessen werden kann, wie derzeit das mittelfristige Haushaltsziel (MTO), soll künftig verzichtet werden. Damit fehlte den unabhängigen Fiskalinstitutionen in den Mitgliedstaaten letztlich der Hebel, um eigenständig die Einhaltung der Fiskalregeln zu überprüfen. Die nach der Finanzkrise erzielten Schritte hin zu einer wirksamen dezentralen Überwachung werden so unterminiert. Statt die Mitgliedstaaten zu veranlassen, sich die europäischen Fiskalregeln zu eigen zu machen, dürften die Vorschläge der Europäischen Kommission dazu führen, dass die Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene noch stärker politisch vereinnahmt wird. Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, dass eine Umsetzung der Vorschläge zu der Neuausrichtung der europäischen Fiskalregeln die Einhaltung der Referenzwerte nicht verbessern.

Literatur

- Bundesregierung (1995), Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft – ein Gewinn für Europa – Rede von Bundesminister Dr. Waigel am 29. November 1995 in Bonn, Bulletin, 99-95.
- Busch, B. und J. Matthes (2022), Auf Solidarität muss Solidität folgen, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), 687-697.
- Deutsche Bundesbank (2023), *Monatsbericht*, Mai.
- Deutsche Bundesbank (2017), *Monatsbericht*, Juni.
- Larch, M. und J. Malzubris (2023), The far side of the EU's expenditure benchmark, *VoxEU.org*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), *Jahresgutachten 2017/2018*.
- Schuknecht, L. (2002), The Implementation of the Stability and Growth Pact, *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 81-116.
- Wyplosz, C. (2023), The European Commission's expenditure benchmark, *CEPR Policy Insight*, 21.

Title: *Centralization or Decentralization of European Fiscal Rules? On the Reform Proposal of the European Commission*

Abstract: *The paper discusses the proposals of the EU Commission for the reform of the EU fiscal rules. Against the background of the development of the rules and the experience with the compliance, it becomes clear that the proposals represent a change of course. The decentralized responsibility in monitoring fiscal rules, developed after the financial crisis, will be weakened. Rather, a re-centralization of fiscal surveillance is proposed. In the author's view, this would also weaken also national ownership of the fiscal rules and thus erode their effectiveness. Implementation of the proposals would instead lead to greater political capture of the EU fiscal rules.*

Achim Truger

Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden!

Die von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP gebildete Ampelkoalition hatte bis zum Ende des vergangenen Jahres eine bemerkenswert pragmatische finanzpolitische Linie gefunden (Schnitzer und Truger, 2022; Dullien et al., 2022). Dies war angesichts der schwierigen ökonomischen und politischen Ausgangslage sowie der zusätzlichen Herausforderungen durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine nicht selbstverständlich. Spätestens seit Beginn der Debatte um den Bundeshaushalt 2024 hat die Ampel diese Linie jedoch verloren und ist nun bei schlechterer Finanzlage in einem massiven Haushaltsstreit gefangen. Wenn die Ampel nicht zu einer pragmatischen Kompromisslinie zurückfindet, drohen wesentliche Vorhaben der Koalition (z.B. Kindergrundsicherung, Industriestrompreis, Superabschreibungen) oder zwischenzeitlich angefallene Probleme, wie die Finanzierung von Kosten für Geflüchtete, auf der Strecke zu bleiben. Im schlimmsten Fall kann es zu schweren gesamtwirtschaftlichen Schäden kommen.

Pragmatischer Start

Schon zu Beginn der Ampelkoalition waren die finanzpolitischen Herausforderungen groß: Die Coronakrise hatte zu sehr großen Einnahmeausfällen sowie Mehrausgaben und entsprechend hohen Haushaltsdefiziten bei Bund, Ländern und Gemeinden geführt. Zudem war klar, dass die sozial-ökologische Transformation mit zusätzlichen öffentlichen Ausgabenbedarfen im höheren zweistelligen Milliardenbereich jährlich verbunden sein würde (Dullien et al., 2022). Vergrößert wurden die Herausforderungen noch dadurch, dass die Ampel sich enge finanzpolitische Restriktionen auferlegt hatte, weil sie Steuererhöhungen grundsätzlich ausschloss und zugleich die grundgesetzliche Schuldenbremse nicht reformieren wollte, während größere Ausgabenkürzungen nicht angelegt waren (SPD et al., 2021).

Umso bemerkenswerter war der pragmatische Ansatz des Koalitionsvertrages, im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse Kreditfinanzierungsmöglichkeiten zur Mobilisierung von Finanzierungsspielräumen zu nutzen. Hierzu wurde neben einer Verschiebung und Streckung

der Tilgung der aufgenommenen Notlagenkredite vor allem auf die Befüllung des Klima- und Transformationsfonds mit während der Coronakrise zunächst nicht benötigten Kreditermächtigungen als Anschlag für einen transformationsgerechten Aufschwung nach der Coronapandemie gesetzt. Zusammen mit weiteren, teilweise allerdings bislang nicht konkretisierten Maßnahmen, wie etwa einer Reform der Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse, wäre die Strategie durchaus in der Lage gewesen, einen wesentlichen Teil der transformationsbedingten zusätzlichen Ausgaben des Bundes für die nächsten Jahre zu finanzieren (Dullien et al., 2022).

Der Pragmatismus hielt an, als der völkerrechtswidrige russische Angriffskrieg gegen die Ukraine die Energiekrise auslöste und die Aufstockung der Verteidigungsausgaben erforderlich machte. Ein Sondervermögen zur Kreditfinanzierung von Rüstungsausgaben in Höhe von 100 Mrd. Euro wurde mittels Grundgesetzänderung außerhalb der Schuldenbremse installiert sowie umfangreiche Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen und private Haushalte durch erneute Nutzung der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse finanziert. Schließlich wurde – nach einigem Zögern – Ende 2022 der Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds mittels Ausnahmeklausel zur Finanzierung von Gas- und Strompreisbremse mit Kreditermächtigungen bis Mitte 2024 in Höhe von 200 Mrd. Euro gefüllt („Doppelwumms“) (SVR, 2022, 140 ff.).

„Haushaltslücke“ politisch herbeigeführt

Die pragmatischen Zeiten scheinen jedoch vorbei zu sein. Offenbar getrieben von dem Wunsch der FDP, die Kernklientel nach mehreren herben Niederlagen bei Landtagswahlen durch finanzpolitische Prinzipienfestigkeit zu beeindrucken, betont Bundesfinanzminister Christian Lindner seit geraumer Zeit eine noch bestehende Lücke von 14 Mrd. bis 20 Mrd. Euro im Bundeshaushalt 2024 und fordert

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

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

die Kabinettskolleg:innen zu Sparsamkeit und entsprechenden Kürzungen auf. Höhere Steuern für Wohlhabende, wie sie von Teilen von Bündnis90/Die Grünen und SPD ins Spiel gebracht werden, werden von der FDP abgelehnt. Gleichfalls wird einer weiteren pragmatischen Nutzung von Spielräumen für eine höhere Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse eine Absage erteilt. Damit zieht sich die FDP letztlich auf eine Maximalposition zurück, bei der der durch die Schuldenbremse vorgegebene Zwang zur Haushaltskonsolidierung allein durch Kürzungen auf der Ausgabenseite durchgesetzt werden soll.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die offenbar noch bestehende Lücke von 14 Mrd. bis 20 Mrd. Euro und der davon ausgehende Druck zur Konsolidierung im Bundeshaushalt 2024 leicht hätte vermieden oder zumindest abgemildert werden können, wenn im vergangenen Jahr zwei wesentliche finanzpolitische (Fehl-)Entscheidungen anders getroffen worden wären. Die erste (Fehl-)Entscheidung betrifft den Abbau der kalten Progression. So hatte der SVR (2022, 156) angeregt, den zur Vermeidung eines schleichenden Anstiegs der Steuerbelastung grundsätzlich wünschenswerten Abbau der kalten Progression zeitlich zu verschieben. Dies hätte nicht nur den abrupten Konsolidierungsdruck im Haushalt 2024 vermindert, sondern auch die Zielgenauigkeit der Entlastungsmaßnahmen, die unnötigerweise auch Haushalte mit hohem Einkommen stark begünstigten, insgesamt verbessert sowie den Inflationsdruck leicht vermindert (Truger, 2022b). Stattdessen wurden mit dem Inflationsausgleichsgesetz (Deutscher Bundestag, 2022b) zusätzlich zur Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen Steuerentlastungen umgesetzt, die sogar über den reinen Abbau der kalten Progression hinausgingen, weil sie sich an der erwarteten Inflationsrate und nicht an der deutlich niedrigeren Wachstumsrate der Nominaleinkommen orientierten. Insgesamt werden die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften durch das Gesetz im Jahr 2023 um 18,6 Mrd. Euro und 2024 sogar um 31,8 Mrd. Euro belastet; allein für den Bund sind es 8,1 Mrd. bzw. 14 Mrd. Euro (Deutscher Bundestag, 2022b). Allerdings muss man berücksichtigen, dass eine inflationsbedingte Anhebung des Grundfreibetrags zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums verfassungsrechtlich geboten war, sodass ein Teil der Haushaltsbelastung tatsächlich unvermeidbar war. Aus den Finanztableaus des ursprünglichen Gesetzentwurfes (Deutscher Bundestag, 2022a) und dem des verabschiedeten Inflationsausgleichsgesetzes (Deutscher Bundestag, 2022b) lässt sich näherungsweise bestimmen, welche Haushaltsbelastung vermieden worden wäre, wenn man vom Inflationsausgleichsgesetz nur die vollständige Anpassung von Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag und Kindergeld vorgenommen, aber auf den Abbau der kalten Progression in

den weiteren Tarifstufen und die Anpassung der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag verzichtet hätte. Insgesamt wäre der Bundeshaushalt 2023 dadurch um etwa 3,5 Mrd. und 2024 um etwa 6 Mrd. Euro entlastet worden. Damit wäre die nun beklagte Haushaltslücke 2024 also um 6 Mrd. Euro geringer ausgefallen. Wenn man berücksichtigt, dass der eingesparte Betrag von 3,5 Mrd. Euro im Haushalt 2023 die allgemeine Rücklage im selben Umfang geschont hätte, die dann für die folgenden Haushaltsjahre zur Verfügung gestanden hätte, wären es sogar bis zu 9,5 Mrd. Euro und damit bereits die halbe Lücke gewesen.

Die zweite (Fehl-)Entscheidung betrifft den Verzicht auf die Nutzung der Ausnahmeregel für das Haushaltsjahr 2023 und damit die Rückkehr zur Regelgrenze der Schuldenbremse, also zu einer zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme von nur noch 0,35 % des BIP im Jahr 2023. Für die EU gilt im Jahr 2023 noch die Generalausnahmeklausel für die EU-Fiskalregeln, und auch der SVR (2022, 155 f.) hatte eine erneute Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel für ökonomisch vertretbar gehalten. Um die Schuldenbremse 2023 einhalten zu können, musste die allgemeine Rücklage im Umfang von 48,3 Mrd. Euro mit 40,5 Mrd. Euro fast aufgebraucht werden, womit für den Haushalt 2024 nur noch 7,7 Mrd. Euro aus der Rücklage übrigblieben. Wäre auf den Abbau der kalten Progression und die frühzeitige Rückkehr zur Regelgrenze der Schuldenbremse verzichtet worden, hätten also bis zu 46,5 Mrd. Euro mehr für den Haushalt 2024 oder die Folgejahre zur Verfügung gestanden. Die Haushaltslücke wäre also vollständig vermeidbar gewesen. Das bedeutet, dass sich Bundesregierung und Ampelkoalition die Fiskalklippe, vor der der Haushalt 2024 nun steht, politisch selbst geschaffen haben. Dies war bereits im Herbst 2022 absehbar (Truger, 2022b).

Pragmatische Auswege

Der im letzten Abschnitt gelieferte Hinweis auf die finanzpolitischen Ursachen ist zur Einordnung der aktuellen Haushaltsprobleme hilfreich. Leider sind die getroffenen Entscheidungen kaum reversibel. Politisch dürfte sich der bereits als Gesetz verabschiedete Abbau der kalten Progression kaum rückgängig machen lassen. Und da sich die Konjunktur bislang nicht schlechter als Ende vergangenen Jahres erwartet entwickelt, wäre eine erneute konjunkturbedingte Inanspruchnahme der Ausnahmeregel der Schuldenbremse für 2023 oder 2024 schwierig zu begründen. Dies käme nur bei einer deutlichen Verschlechterung der Konjunktur im zweiten Halbjahr, etwa infolge der fortgesetzten kräftigen EZB-Zinserhöhungen infrage. Dann allerdings dürfte die Politik auch nicht zögern. Sollte sich die Konjunktur jedoch im Wesentlichen wie erwartet entwickeln, muss innerhalb der gegebenen Rahmenbe-

dingungen nach pragmatischen Auswegen und Kompromissen gesucht werden.

Eine gewisse Entlastung könnte sich durch eine etwas besser als erwartete Entwicklung des Haushalts 2023 ergeben. So könnten die Zinsausgaben möglicherweise um einige Milliarden geringer ausfallen, als unterstellt. Zudem ist wie in den Vorjahren durchaus mit Ausgabenresten, insbesondere bei investiven Ausgaben zu rechnen. So fielen die Zinsausgaben im vorläufigen Abschluss des Bundeshaushalts 2022 um etwa 1 Mrd. Euro geringer aus als erwartet, bei den investiven Ausgaben waren es sogar etwa 5 Mrd. Euro (BMF, 2023a). Auch die Haushaltsansätze bei den Sachausgaben wurden 2022 etwa bei militärischen Beschaffungen und den sächlichen Verwaltungsausgaben zusammen um einige Mrd. Euro im Vollzug unterschritten. Wenn sich Ähnliches im Haushalt 2023 ergäbe, könnten daraus durchaus Beträge im mittleren oder hohen einstelligen Milliardenbereich resultieren, um die die allgemeine Rücklage geschont werden könnte. Darüber hinaus könnten sich die Haushaltsverbesserungen, etwa bei den Zinsausgaben auch im Haushalt 2024 fortsetzen. Beides würde dann für den Haushalt 2024 zur Verfügung stehen und könnte die Lücke dort entsprechend spürbar verkleinern.

Allerdings kann man nicht darauf vertrauen, dass sich die Haushaltslage von allein entspannen wird. Daher braucht es zusätzlich diskretionäre Maßnahmen zur Haushaltsverbesserung. Eine offensichtliche und für den Bund technisch prinzipiell einfach umzusetzende Maßnahme zur Mobilisierung von sicherlich 10 Mrd. Euro bestünde in einem befristeten Energiesolidaritätszuschlag, wie vom SVR (2022, 158) angeregt. Dieser läge in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und sein Aufkommen würde auch nur dem Bund zugutekommen. Allerdings dürfte dies innerhalb der Ampel politisch mit hoher Wahrscheinlichkeit an der FDP scheitern. Eine gewisse Kompromissbereitschaft vorausgesetzt, sollte es jedoch möglich sein durch eine Kombination der folgenden vier Instrumente kurz- und mittelfristig genug Spielräume zu generieren.

Erstens kann eine – im Koalitionsvertrag angesprochene – Reform der Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse zumindest in der Erholungsphase noch einige Spielräume eröffnen und in Zukunft eine prozyklische Finanzpolitik vermeiden helfen (Heimberger und Truger, 2020; Truger, 2020). Ferner weisen Krebs et al. (2021) darauf hin, dass eine systematische Berücksichtigung wachstums- und potenzialsteigernder wirtschaftspolitischer Maßnahmen, wie etwa eine Ausweitung öffentlicher Investitionen, in der Steuer- und Potenzialschätzung fiskalische Handlungsoptionen für den Bund in der Größenordnung von 10 Mrd. Euro pro Jahr ermöglichen könnte.

Zweitens würde eine periodengerechte Verbuchung von Ausgabeauf- und -abschlägen bei den Bundesanleihen kurzfristig höhere Kreditspielräume schaffen, die symmetrisch in Phasen wieder sinkender Zinsen mit entsprechend geringeren Spielräumen verbunden wären. So ist der aktuell rasante Anstieg der Zinsausgaben im Bundeshaushalt zu einem erheblichen Teil gar nicht direkt auf die gestiegenen Marktzinssätze, sondern auf solche Ausgabeauf- bzw. -abschläge zurückzuführen. In Zeiten sinkender Zinsen begab die Bundesfinanzagentur aus Gründen der Marktpflege Anleihen mit Zinsen, die über dem aktuellen Marktzins lagen. Dies führte zu entsprechenden Ausgabeaufschlägen, die als Mehreinnahmen im Jahr der Ausgabe der Anleihen zinsenkend verbucht wurden. Umgekehrt werden aktuell in Zeiten steigender Marktzinsen Anleihen unter dem Marktzins begeben, die zu Ausgabeabschlägen, also Mindereinnahmen führen, die im Jahr der Ausgabe als zinserhöhend verbucht werden. Durch den schnellen Umstieg von Ausgabeauf- zu -abschlägen ergibt sich aktuell ein besonders starker Anstieg der verbuchten Zinsausgaben. Würden die Auf- und Abschläge dagegen periodengerecht über die Laufzeit der Anleihe verteilt, wäre die rasante Senkung der Zinsausgaben in der Vergangenheit ebenso gedämpft worden wie der aktuelle rasante Anstieg der Zinsausgaben im Bundeshaushalt. Sowohl die Deutsche Bundesbank (2022) als auch der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (2021) haben sich für eine periodengerechte Verbuchung ausgesprochen. Aktuell würde dies den Bundeshaushalt 2024 wohl mindestens um einen hohen einstelligen Milliardenbetrag entlasten.

Drittens könnten die eigentlich bereits gewährten, aber wegen niedrigeren als erwarteten Gas- und Strompreisen nicht genutzten Kreditspielräume für den Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds für ähnliche Aufgaben über die ursprünglich geplante Laufzeit bis Mitte 2024 hinaus genutzt werden. Da dort mittlere bis hohe zweistellige Milliardenbeträge nicht genutzt werden dürften (SVR, 2023, 32 f.), könnten sie etwa zur Finanzierung eines Industriestrompreises als Überbrückungsmaßnahme bis zum Hochlauf einer günstigen Stromproduktion aus erneuerbaren Quellen genutzt werden. Dies bedürfte allerdings einer sorgfältigen ökonomischen und juristischen Begründung, möglicherweise mittels einer entsprechenden Notlage aufgrund der kriegsbedingt beschleunigten Transformation.

Viertens schließlich böte sich der schrittweise Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen/Steuervergünstigungen zur mittel- bis langfristigen Vergrößerung der finanzpolitischen Spielräume an. So identifizierte das Umweltbundesamt (Burger und Bretschneider, 2021) für das Jahr 2018 umweltschädliche Subventionen in Höhe von über 65 Mrd. Euro pro Jahr. Selbst wenn man nur

ausgewählte Maßnahmen – wie etwa die Rückführung des Dieselprivilegs – schrittweise über mehrere Jahre umsetzen würde, würden sich mittelfristig erhebliche dauerhafte Spielräume für den Bundeshaushalt in hoher ein- bis niedriger zweistelliger Milliardenhöhe ergeben. Idealerweise würden dann im Zeitablauf kurzfristige temporäre Spielräume – etwa über die periodengerechte Verbuchung von Ausgabeauf- und -abschlägen – durch mittelfristig aufwachsende dauerhafte Spielräume durch Subventionsabbau ersetzt.

Den politischen Willen zum Kompromiss vorausgesetzt, der sich möglicherweise ja nach wesentlichen Landtagswahlen im Herbst 2023 einstellen könnte, gäbe es also hinreichende pragmatische Auswege aus der gegenwärtigen Haushaltskrise. Die Ampel muss zum finanzpolitischen Pragmatismus zurückfinden!

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023a), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2022, *Monatsbericht des BMF*, Januar, 28-50.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023b), Sollbericht 2023: Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts, *Monatsbericht des BMF*, Februar, 24-42.
- Burger, A. und W. Bretschneider (2021), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2021, Umweltbundesamt, Texte 143/2021.
- Deutsche Bundesbank (2022), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, *Deutsche Bundesbank Monatsberichte*, April, 53-70.
- Deutscher Bundestag (2022a), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP: Entwurf eines Gesetzes zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen, Bundestagsdrucksache 20/3496, (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG), 20. September.
- Deutscher Bundestag (2022b), Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Drucksache 20/3496, 9. November.
- Dullien, S., K. Rietzler und A. Truger (2022), Die Corona-Krise und die sozialökologische Transformation: Herausforderungen für die Finanzpolitik, *WSI Mitteilungen*, 75(4), 277-285.
- Heimberger, P. und A. Truger (2020), Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise, *Makronom Blog*, 2. Juni, <https://makronom.de/der-outputluecken-nonsense-gefaehrdet-deutschlandserholung-von-der-corona-krise-36125> (4. Mai 2023).
- Krebs, T., J. Steitz und P. Graichen (2021), Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, Agora Energiewende/Forum New Economy: Impuls November 2021, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_Klimainvest2030/A-EW_244_Klimainvest_II_WEB_v1.2.pdf (8. Mai 2023).
- Schnitzer, M. und A. Truger (2022), Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Pragmatische Lösungen sind gefragt, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 11-14, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/finanzierung-von-zukunftsinvestitionen-pragmatische-loesungen-sind-gefragt.html> (1. Juni 2023).
- SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (21. Mai 2023).
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, *Jahresgutachten 2022/23*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Aktualisierte Konjunkturprognose 2023 und 2024.
- Truger, A. (2020), Reforming EU Fiscal Rules : More Leeway, Investment Orientation and Democratic Coordination, *Intereconomics*, 55(5), 277-281, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2020/number/5/article/reforming-eu-fiscal-rules-more-leeway-investment-orientation-and-democratic-coordination.html> (1. Juni 2023).
- Truger, A. (2022a), Finanzpolitik: Zielgenauer entlasten!, *Wirtschaftsdienst*, 102(12), 913, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/12/beitrag/zielgenauer-entlasten-7268.html> (1. Juni 2023).
- Truger, A. (2022b), Rückkehr zur Schuldenbremse 2023? Dann droht der Haushalt an die Wand zu fahren, *Merkur-online*, 6. Oktober, <https://www.merkur.de/wirtschaft/schuldenbremse-christian-lindner-rezession-deutschland-inflation-wirtschaft-achim-truger-stimme-der-oekonomen-zr-91819308.html> (30. Mai 2023).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln.

Title: *The Ruling German Government Coalition Must Return to Fiscal Pragmatism!*

Abstract: *In this article, after a brief sketch of the fiscal strategy of the German Government and the current budgetary situation, it is first argued that the current budget dispute could have been avoided because the coalition essentially created the dispute through two fiscal (mid)decisions last year. Secondly, a few potential pragmatic solutions are pointed out.*

Tanja Fendel, Beate Jochimsen

Betreuungsgeld – familienpolitische Leistung oder Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration?

Deutschland steuert seit einigen Jahren auf einen gravierenden Arbeits- und Fachkräftemangel zu. Dabei gibt es nach wie vor erhebliche geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung. Die Bemühungen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu steigern, spielen eine zentrale Rolle. Dennoch gab es von 2013 bis 2015 in Deutschland ein bundesweites Betreuungsgeld für Eltern, die keine öffentliche Kinderbetreuung für Kinder im Alter von einem oder zwei Jahren in Anspruch nahmen. Auch nach 2015 gab es ein Betreuungsgeld oder vergleichbare Leistungen in mehreren Bundesländern. Es stellt sich die Frage, welchen Einfluss ein Betreuungsgeld auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern hat.

Deutschland steuert wie viele andere EU-Länder seit einigen Jahren auf einen gravierenden Arbeits- und Fachkräftemangel zu. Wie die KfW-Förderbank kürzlich berichtete, behindert dieser Mangel bereits heute jedes zweite Unternehmen und wird bei einer zu erwartenden Verschärfung zu hohen Wohlfahrtseinbußen führen (Pennekamp, 2023). Neben Bemühungen, Arbeitskräfte aus dem Ausland zu gewinnen, begegnen die EU-Mitgliedsländer dem Arbeits- und Fachkräftemangel mit Strategien, die darauf abzielen, inländische Potenziale zu mobilisieren und Arbeitskräfte stärker und effizienter einzusetzen. Der Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen kommt dabei eine hohe Relevanz zu; denn in vielen Industriestaaten gibt es immer noch einen signifikanten Unterschied zwischen der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und Männern; und dieser Unterschied ist bei Zugewanderten (d. h. nicht im Inland Geborenen) noch größer als bei Einheimischen (d. h. im Inland Geborenen). Das Sozioökonomische Panel (SOEP) weist für 2020 eine Differenz in der Arbeitsmarktpartizipation von voll- und teilzeitarbeitenden Männern und Frauen von 9 Prozentpunkten bei Einheimischen und 14 Prozentpunkten bei Zugewanderten aus. Zahlreiche Studien belegen die negativen Auswirkungen der Familienmigration auf die Erwerbsquote von Ehefrauen (Shauman und Noonan, 2007). Allerdings scheint sich das Beschäftigungsmuster unter den jüngeren Migrationskohorten zu ändern. Offenbar sind Frauen hier immer weniger „nur“ Zweitverdienerinnen (Adserà und Ferrer, 2016) und stehen nicht selten vor der Herausforderung, das teilweise noch konservative Frauenbild in Deutschland zu überwinden (Boos-Nünning, 2020). Mit Initiativen wie „Stark im Beruf“ des Bundesfamilienminis-

teriums zur Unterstützung der Einbeziehung migrantischer Mütter in den Arbeitsmarkt, versucht die Bundesregierung, die Lücke in der Arbeitsmarktpartizipation zu schließen. Vor dem Hintergrund der starken Zuwanderung von Müttern aus der Ukraine in den vergangenen zwölf Monaten erlangt die Einbeziehung von zugewanderten Müttern in den Arbeitsmarkt gegenwärtig zusätzliche Bedeutung.

Bemühungen zur Einbeziehung von einheimischen und zugewanderten Müttern in den Arbeitsmarkt spiegeln sich in zahlreichen familienpolitischen Maßnahmen wider. Zudem gibt es weitere Maßnahmen, um dem demografischen Wandel entgegenzuwirken und die Fertilität zu steigern. So kommen nicht selten gegenläufige Instrumente zum Einsatz. 2013 wurde im Rahmen einer Reform der Kinderbetreuung einerseits ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren eingeführt und das Angebot an Betreuungsplätzen für junge Kinder stark ausgeweitet. Parallel wurde bundesweit ein einkommensunabhängiges Betreuungsgeld zur Kompensation von Eltern eingeführt, die für ihre Kinder der gleichen Altersgruppe keine öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch nehmen. Diese Einführung

Dr. Tanja Fendel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Prof. Dr. Beate Jochimsen ist Professorin für allgemeine Volkswirtschaftslehre, insb. Finanzwissenschaft, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

© Der/die Autor:in 2023. 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.

wurde dahingehend scharf kritisiert, Arbeitsanreize speziell für Mütter mit geringer Arbeitsmarktintegration zu reduzieren. Zudem wurden potenziell negative Auswirkungen auf Kinder von Zugewanderten befürchtet, da der Nichtbesuch öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen negative Folgen auf die frühe Bildung und Integration haben kann. 2015 wurde das bundesweite Betreuungsgeld für verfassungswidrig erklärt und eingestellt. Allerdings haben mehrere Bundesländer verschiedene gestaltete Formen von Landesbetreuungsgeldern beibehalten. Das ermöglicht es, die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern zwischen verschiedenen Bundesländern zu vergleichen und damit die politische Debatte mit empirischer Evidenz zu den Wirkungen eines Betreuungsgeldes auf die Arbeitsmarktpartizipation von einheimischen und zugewanderten Müttern zu unterstützen.

Betreuungsgeld(er) in Deutschland

Mit der bundesweiten Kinderbetreuungsreform im August 2013 hat Deutschland eine neue familienpolitische Leistung, das Betreuungsgeld, eingeführt. Im Gegensatz zum seit 2007 existierenden Elterngeld waren nur Eltern von Kindern im Alter von 15 bis 36 Monaten anspruchsberechtigt, deren Kinder keine öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen besuchten. Das Betreuungsgeld betrug anfangs monatlich 100 Euro, ab August 2014 monatlich 150 Euro, unabhängig vom Einkommen der Eltern (Betreuungsgeldgesetz). Im Juli 2015 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das bundesweite Betreuungsgeld verfassungswidrig ist und daher abgeschafft werden muss. Im Anschluss an diese Entscheidung hat der Freistaat Bayern ein eigenes Betreuungsgeld eingeführt, das dem gerade abgeschafften bundesweiten Betreuungsgeld nahezu entsprach. Folglich konnten fortan nur noch in Bayern lebende Mütter Betreuungsgeld beziehen. Ferner gab es in vier Bundesländern, Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen und Bayern, ein Landeserziehungsgeld, das teils mehr, teils weniger dem bundesweiten Betreuungsgeld ähnelte. Das Landeserziehungsgeld wurde bereits 2012 in Baden-Württemberg abgeschafft, in Thüringen bis Juli 2016 gezahlt; in Sachsen gibt es bis heute ein Landeserziehungsgeld. In Bayern existierte ein Landeserziehungsgeld parallel zum bayerischen Betreuungsgeld. Bei Inanspruchnahme dieses Landeserziehungsgeldes war ein Besuch einer öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtung erlaubt. Allerdings war es einkommensabhängig. Seit 2018 ersetzt in Bayern ein „Familiengeld“ das Betreuungs- und Erziehungsgeld. Ähnlich wie das frühere bundesweite Betreuungsgeld war das Erziehungsgeld in Thüringen nicht vom Einkommen der Eltern abhängig. Allerdings durften Kinder im entsprechenden Alter bis zu fünf Stunden am Tag eine öffentliche Kinderbetreuungseinrichtung besuchen. In Sachsen hingegen sind – wie beim ehemaligen bundesweiten Betreuungsgeld – nur Mütter von Kleinkindern bis zu drei Jahren anspruchsberechtigt,

die keine öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen in Anspruch nehmen. Das sächsische Erziehungsgeld ist vom Einkommen der Eltern abhängig, das im maßgeblichen Zeitraum unter 17.100 Euro liegen musste. Somit ist keine dieser landesspezifischen familienpolitischen Leistungen mit dem bayerischen oder bundesweiten Betreuungsgeld vergleichbar. Lediglich diese beiden Betreuungsgelder waren einkommensunabhängig und sind nur an Eltern gezahlt worden, deren Kinder keine öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch nahmen.

Arbeitsanreize von Betreuungsgeld und internationale Erfahrungen

Ein Betreuungsgeld senkt den relativen Preis für die eigenständige Betreuung der Kinder und mindert damit die Arbeitsanreize der Mütter. Für nicht erwerbstätige Mütter stellt die Leistung einen negativen Anreiz zur Teilnahme am Arbeitsmarkt dar. Damit der Arbeitsmarkt relativ zur Nichtarbeit attraktiver wird, muss der potenzielle Lohn gleich oder größer als der Reservationslohn sein. Ein Betreuungsgeld erhöht den Reservationslohn über die Opportunitätskosten der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit, die für zugewanderte Mütter aufgrund von Problemen der Arbeitsmarktintegration ohnehin höher sind als für im Inland geborene Mütter. Deskriptive Analysen zeigen, dass zugewanderte Mütter zu einem höheren Anteil keinen Schulabschluss aufweisen und über geringere Berufserfahrung verfügen. Die daraus folgenden Probleme der Arbeitsmarktintegration dürften die Arbeitsanreize für zugewanderte Mütter schwächen. Für berufstätige Mütter führt die Leistung zu einer Verringerung der außerhäuslichen Arbeitszeit, sofern Freizeit ein normales Gut ist. Letztlich bestimmen die Freizeit- und Konsumpräferenzen berufstätiger Mütter das Ausmaß der außerhäuslichen Arbeitszeitverkürzung (Schöne, 2004). In Schweden, Norwegen und Finnland gibt es seit vielen Jahren ein Betreuungsgeld für Eltern von Kindern unter drei Jahren, die die öffentliche Kinderbetreuung nicht oder nur teilweise in Anspruch nehmen. Zahlreiche empirische Studien finden negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern. In allen drei Ländern sind Mütter mit niedrigem Einkommen, niedrigem Bildungsniveau oder Migrationshintergrund beim Bezug des Betreuungsgeldes überrepräsentiert (für einen Literaturüberblick siehe Fendel und Jochimsen, 2022). Diese Effekte scheinen sogar über die reine Bezugsdauer des Betreuungsgeldes hinaus zu bestehen, also wenn die Kinder vier oder fünf Jahre alt waren. Sie verschwinden jedoch im Alter von sechs Jahren (Drange und Rege, 2013).

Hypothesen, Schätzmethode und Daten

Basierend auf den theoretischen Grundlagen und den internationalen Erfahrungen ergeben sich zwei Hypothesen:

H1: Ein Betreuungsgeld wirkt sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern aus, auch wenn parallel dazu Kinderbetreuungsangebote ausgebaut werden.

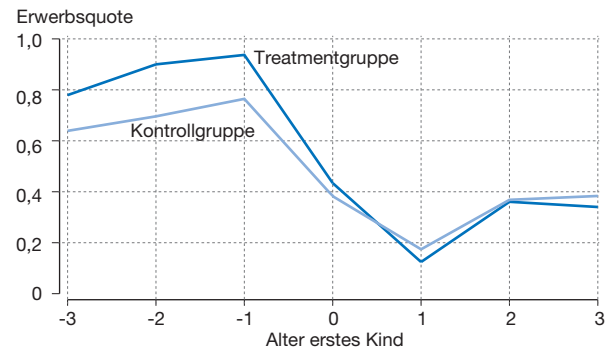
H2: Die negativen Auswirkungen eines Betreuungsgeldes sind für zugewanderte Mütter aufgrund ihrer – als Folge von Integrationsproblemen – höheren Opportunitätskosten der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit höher.

Auf Basis eines Differenzen-in-Differenzen-Ansatz (DiD-Ansatz) werden die Auswirkungen eines Betreuungsgeldes – genauer des bayrischen Betreuungsgeldes – auf die Erwerbstätigkeit migrantischer und deutscher Mütter analysiert (Fendel und Jochimsen, 2002). Der DiD-Ansatz vergleicht Veränderungen in den Erwerbsquoten zwischen Müttern mit Anspruch auf das bayrische Betreuungsgeld (Treatmentgruppe) und Müttern gleichaltriger Kinder (d. h. Kinder die im Betrachtungszeitraum 15 bis 36 Monate alt sind), die aufgrund eines Wohnortes außerhalb Bayerns keinen Anspruch auf die Transferleistung hatten (Kontrollgruppe). Die Differenz zwischen den beiden Gruppen in den Jahren, in denen das Betreuungsgeld für die Treatmentgruppe existierte (Betrachtungszeitraum: 2016 und 2017), wird mit der Differenz der Jahre verglichen, in denen das Betreuungsgeld für keine der beiden Gruppen existierte (2011 und 2012). Von 2013 bis 2015 war das Betreuungsgeld bundesweit für alle Mütter mit Kindern im entsprechenden Alter zugänglich. Es gab somit keine direkte Kontrollgruppe. In dieser Zeit haben alle hier betrachteten Mütter entbunden, sodass sich die Treatment- und Kontrollgruppe ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen gegenüberstehen und sich die Erwerbsquoten über die berücksichtigten Jahre stark änderten (vgl. Abbildung 1). Abbildung 1 zeigt zudem, dass zukünftige Mütter vor der Geburt des ersten Kindes in Bayern eine höhere durchschnittliche Erwerbsquote hatten als Mütter aus anderen Bundesländern, während ihre Erwerbsquote zwischen dem ersten und zweiten Lebensjahr des Kindes niedriger ausfällt. Dieser Unterschied kann einerseits ein erster Hinweis auf eine geringere Arbeitsmarktpartizipation aufgrund des Betreuungsgeldes sein. Andererseits können sich durch Unterschiede in individuellen Merkmalen systematische Unterschiede ergeben, für die, sofern sie beobachtbar sind, kontrolliert werden sollte. Die Effekte eines Betreuungsgeldes auf die Erwerbswahrscheinlichkeit zugewanderter und einheimischer Mütter werden mittels eines Probit-Modells geschätzt:

$$Y_{i,t} = \alpha_1 + \alpha_2 TREAT_{it} + \alpha_3 R1617_i + \alpha_4 (R1617_i * TREAT_{it}) + \alpha_5 Z_{i,t} + \epsilon_i \quad (1)$$

Mutter i gehört der Treatmentgruppe ($TREAT=1$) oder Kontrollgruppe an und wird im Betrachtungszeitraum ($R1617=1$) oder davor beobachtet. Der Interaktionsterm

Abbildung 1
Erwerbsquoten der Treatment- und Kontrollgruppe nach Alter des ersten Kindes



Quelle: IAB-SOEP Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP Befragung Geflüchteter und SOEP, 2010-2018, nur Mütter deren Kinder 2016/17 15 bis 36 Monate alt waren, Mütter aus Sachsen wurden ausgeschlossen.

($R1617 * TREAT$) misst dann den Einfluss des bayrischen Betreuungsgeldes auf die Erwerbsquoten von Müttern. Zusätzlich werden in Vektor Z die Merkmale Alter, Berufserfahrung, Bildungsniveau, Arbeitslosengeld-II (ALG II)-Bezug, Zusammenleben mit einem offiziellen Partner, guter Gesundheitszustand, Zahl eigener Kinder unter sechs Jahren im Haushalt sowie Wohnort in Ostdeutschland berücksichtigt. Während die Schätzung zu zugewanderten Müttern für Herkunftsländergruppen kontrolliert, beinhaltet die Schätzung für das gesamte Sample zusätzlich einen Indikator zum direkten Migrationshintergrund. Die Analysen basieren auf Daten des SOEP (Schröder et al., 2020) und zwei integrierten Studien, die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (Brücker et al., 2014) und die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Flüchtlingen (Brücker et al., 2017). Das Analysesample berücksichtigt Mütter im erwerbsfähigen Alter, Mütter aus Sachsen werden aufgrund des im Betrachtungszeitraum zum bayrischen Betreuungsgeld existierenden sehr ähnlichen Landeserziehungsgeld ausgeschlossen. Damit umfasst das Sample 2.537 Beobachtungen von 856 Müttern in den Jahren 2011, 2012, 2016 und 2017. 40 % der zugezogenen Mütter stammen aus einem Land der ehemaligen UdSSR oder Jugoslawiens, 35 % aus einem anderen Hocheinkommensland oder einem Land der EU, 15 % stammen aus der Türkei oder einem arabischen Land und 9 % aus Asien, Afrika oder Zentral-/Südamerika. Der Anteil ostdeutscher Mütter liegt im Analysesample bei 20 %. Die zugezogenen Frauen im Sample verfügen mit 30 % deutlich häufiger als einheimische Frauen (18 %) über keinen Bildungsabschluss, beziehen etwas häufiger ALG II (14 % gegenüber 11 %), sind seltener alleinerziehend (14 % gegenüber 37 %) oder wohnhaft in Ostdeutschland (8 % gegenüber 25 %) und haben durchschnittlich mehr Kinder (1,37 gegenüber 1,18).

Tabelle 1
Marginale Effekte eines Probit-Modells zur
Erwerbswahrscheinlichkeit von Müttern

	I. Insgesamt	II. Zugewanderte Mütter	III. Einheimische Mütter
R1617	-0,053* (0,024)	-0,028 (0,041)	-0,049 (0,029)
TREAT	-0,055 (0,029)	-0,066 (0,039)	-0,054 (0,036)
R1617_TREAT	-0,184** (0,056)	-0,241* (0,096)	-0,139* (0,070)
Zugewandert	-0,128*** (0,025)		
Alter	0,002 (0,003)	0,003 (0,004)	-0,001 (0,004)
Bildungsabschluss (Ref. kein Abschluss)			
Beruflicher Bildungsabschluss	0,199*** (0,027)	0,054 (0,040)	0,298*** (0,035)
Universitätsabschluss	0,306*** (0,031)	0,097* (0,044)	0,425*** (0,040)
Erwerbserfahrung in Jahren	0,019*** (0,003)	0,007 (0,004)	0,024*** (0,004)
Bezug ALG II	-0,302*** (0,030)	-0,138** (0,044)	-0,389*** (0,036)
Guter Gesundheitszustand	0,116*** (0,035)	0,011 (0,061)	0,166*** (0,040)
Kein Partner im Haushalt	0,052 (0,028)	0,033 (0,057)	0,055 (0,032)
Zahl der Kinder jünger als 6 Jahre im Haushalt	-0,148*** (0,017)	-0,145*** (0,026)	-0,149*** (0,020)
Wohnort in Ostdeutschland	0,115*** (0,030)	0,078 (0,064)	0,147*** (0,034)
Zahl der Beobachtungen	2537	764	1773
Pseudo R ²	0,214	0,153	0,228

* p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001 (2-seitig). Alle drei Modelle kontrollieren zusätzlich für das Alter zum Quadrat und für das Beobachtungsjahr sowie in Modell II zu zugezogenen Müttern für Herkunftsländergruppen. Mütter mit Wohnort in Sachsen werden ausgeschlossen.

Quelle: IAB-SOEP Migrationsstichprobe, IAB-BAMF-SOEP Befragung Geflüchteter und SOEP 2011/12/16/17.

Ergebnisse

Tabelle 1 zeigt die marginalen Effekte, die aus den Koeffizienten des Probit-Modells für die Mittelwerte der jeweiligen Stichprobe (alle (I), zugewanderte (II) oder einheimische Mütter (III)) berechnet wurden. Die Erwerbswahrscheinlichkeit zugewanderter Mütter ist durch die Verfügbarkeit des Betreuungsgeldes in Bayern um 24 Prozentpunkte niedriger als diejenige von zugewanderten Müttern, für die aufgrund des Wohnortes außerhalb Bayerns im Betrachtungszeitraum kein Betreuungsgeld verfügbar war. Für die gesamte Stichprobe (bzw. deutsche Mütter) liegt die Erwerbsquote in Bayern um 18 (bzw. 14) Prozentpunkte niedriger. Die Ergebnisse der DiD-Analyse bestätigen damit Hypothesen H1 und H2: Das bayrische Betreuungsgeld hat sich negativ auf

die Erwerbstätigkeit von Müttern ausgewirkt und dieser Effekt ist bei Müttern mit Migrationshintergrund größer als für einheimische Mütter.

Die für die Kontrollvariablen berechneten marginalen Effekte haben ebenfalls größtenteils signifikante Vorzeichen in die zu erwartende Richtung. Die Erwerbswahrscheinlichkeit steigt für das gesamte Sample (I) und einheimische Mütter (III) mit einem Berufsabschluss, mit Berufserfahrung, einem guten Gesundheitszustand und wenn sie in Ostdeutschland wohnen. Sowohl für das Gesamt-sample als auch für beide Teilgruppen, also auch für zugewanderte Mütter (II), steigt diese Wahrscheinlichkeit zudem bei Existenz eines Hochschulabschlusses. Die Erwerbswahrscheinlichkeit sinkt für alle drei Gruppen mit der Zahl von Kindern unter sechs Jahren im Haushalt und mit dem Bezug von ALG II. Schließlich zeigt sich in der Schätzung I ein negativer Effekt bei zugezogenen Müttern auf ihre Erwerbswahrscheinlichkeit. Während bei den oben beschriebenen Analysen (vgl. Tabelle 1) Mütter aus Sachsen ausgeschlossen wurden, schließen wir in einer Robustheitsprüfung zudem Mütter aus Thüringen und Baden-Württemberg aus, weil es dort ähnliche familienpolitische Leistungen gab. In einer weiteren Robustheitsprüfung kontrollieren wir anstelle des Wohnorts in Ost- im Vergleich zu Westdeutschland für die einzelnen Bundesländer. Die Ergebnisse ändern sich durch diese Modifikationen kaum. Schließlich kontrollieren wir in einer ergänzenden Schätzung für die absolute Beschäftigungsquote der Mütter vor der Geburt des Kindes, da Studien gezeigt haben, dass die Erwerbswahrscheinlichkeit nach der Geburt stark von derjenigen vor der Geburt abhängt (Fitzenberger et al., 2013). Dabei werden die Stichproben auf Mütter reduziert, die in beiden Zeiträumen, also vor und während des Betrachtungszeitraums, beobachtet werden. Die Erwerbswahrscheinlichkeit sinkt in diesem Fall für zugezogene Mütter sogar bis auf -31 Prozentpunkte.¹

Diskussion und Ausblick

Unsere Ergebnisse zeigen, dass das Betreuungsgeld negative Effekte auf die Erwerbsbeteiligung junger Mütter hat, obwohl in der Beobachtungsperiode die öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung stark ausgebaut sowie ein Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für Kinder unter drei Jahren eingeführt wurde. Des Weiteren haben auch mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung weder die erweiterten Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch andere familienpolitische Maßnahmen die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung junger Mütter zwischen West- und Ostdeutsch-

¹ Dies liegt wahrscheinlich auch am Ausschluss der seit 2013 (im Zuge der großen Fluchtbewegung) nach Deutschland gekommenen Mütter die wahrscheinlich nur in geringem Maße auf das Betreuungsgeld reagiert haben (Fendel und Jochimsen, 2022).

land angeglichen. Historische und kulturelle Einflüsse scheinen eine größere Relevanz für die Erwerbsbeteiligung von Müttern zu haben, als politische Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen.

Die Frage, warum die negativen Auswirkungen des Betreuungsgeldes für zugewanderte im Vergleich zu deutschen Müttern höher ausfallen, lässt sich pauschal nicht beantworten. In der Literatur werden negative Effekte traditioneller Einstellungen zu Geschlechterrollen und Religiosität auf die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen diskutiert (Khouidja und Fleischmann, 2015). Für Mütter aus muslimisch geprägten Ländern, in denen die Nutzung externer Betreuungseinrichtungen unüblich sind, könnten Vorbehalte hinsichtlich dieser Einrichtungen die Arbeitsmarktintegration behindern und die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes fördern. Eine niedrige Inanspruchnahme öffentlicher Kinderbetreuung könnte auch auf mangelndes Wissen der Zugewanderten über ihre Rechte auf Kinderbetreuung zurückzuführen sein. Seibel (2021) zeigt, dass fehlendes Wissen in diesem Bereich ein wesentliches Hindernis für den Zugang zu formeller Kinderbetreuung darstellt, insbesondere wenn Sprachkenntnisse und soziale Bindungen niedrig sind. Fehlendes Wissen könnte dann aber natürlich in gleicher Weise die Inanspruchnahme von Betreuungsgeld betreffen. Diskriminierungen des Arbeitgebers könnten ein weiterer Grund für die geringere Arbeitsmarktpartizipation zugewanderter Mütter sein. Arbeitgeber haben möglicherweise Einwanderinnen, die mit einem Partner zusammenleben, bereits vor der Geburt des Kindes im Arbeitsalltag oder bei Beförderungen benachteiligt, weil sie eine starke Einbindung familiärer- und häuslicher Pflichten antizipieren, die sich negativ auf die Leistung am Arbeitsplatz auswirken. Diskriminierungen dieser Art können den Anreiz junger Mütter reduzieren, nach der Geburt eines Kindes frühzeitig in den Beruf zurückzukehren und damit die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes erhöhen. Allerdings übt öffentliche Kinderbetreuung für junge Kinder von Zugewanderten und für Kinder aus gemischt-ethnischen Familien einen positiven Einfluss auf den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse aus. Die Vorschule kann zudem die Lese- und Mathekenntnisse bei Kindern von Zugewanderten auf das Niveau anderer Kinder steigern (Klein und Sonntag, 2017; Magnuson et al., 2006). Institutionelle Kinderbetreuung kann folglich ethnisch bedingte Unterschiede in Bildungsleistun-

gen verringern. Eine familienpolitische Leistung in Form des hier betrachteten Betreuungsgeldes erhöht die Anreize für Mütter, keine öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen. Es führt also nicht nur zu einer geringeren Arbeitsmarktpartizipation von einheimischen und zugewanderten Müttern, sondern hat darüber hinaus negative Auswirkungen auf die Integration von Kindern zugewanderter Mütter.

Literatur

- Adserà, A. und A. Ferrer (2006), Occupational skills and labour market progression of married immigrant women in Canada, *Labour Economics*, 38, 88-98.
- Boos-Nünning, U. (2020), Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund, in P. Genkova und A. Riecken (Hrsg.), *Handbuch Migration und Erfolg: Psychologische und sozialwissenschaftliche Aspekte*, Springer, 221-223.
- Brücker, H., M. Kroh, S. Bartsch, J. Goebel, S. Kühne, E. Liebau, P. Trübswetter, I. Tucci und J. Schupp (2014), The New IAB-SOEP Migration Sample: An Introduction into the Methodology and the Contents, *SOEP Survey Papers*, 21, Series C.
- Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2017), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen, *IAB-Forschungsbericht*, 13.
- Drange, N. und M. Rege (2013), Trapped at home: The effect of mothers' temporary labor market exits on their subsequent work career, *Labour Economics*, 24, 125-136.
- Fendel, T. und B. Jochimsen (2022), Home care allowance and labor market participation of immigrant and native-born mothers, *SN Social Sciences*, 2.
- Fitzenberger, B., K. Sommerfeld und S. Steffes (2013), Causal effects on employment after first birth - A dynamic treatment approach, *Labour Economics*, 25, 49-62.
- Khouidja, Y. und F. Fleischmann (2015), Ethnic differences in female labour force participation in the Netherlands: Adding gender role attitudes and religiosity to the explanation, *European Sociological Review*, 31(1), 91-102.
- Klein, O. und N. Sonntag (2017), Ethnische Unterschiede der Wirkung institutioneller U3-Kinderbetreuung, *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 20, 41-60.
- Magnuson, K., C. Lahaie und J. Waldfogel (2006), Preschool and school readiness of children of immigrants, *Social Science Quarterly*, 87(5), 1241-1262.
- Pennekamp, J. (2023), Warum Millionen Deutsche dem Arbeitsmarkt fernbleiben, *Frankfurter Allgemeine online*, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/fachkraeftemangel-die-kinderbetreuung-als-hauptthema-18635105.html?GEPc=s9> (2. März 2023).
- Schöne, P. (2004), Labour supply effects of a cash-for-care subsidy, *Journal of Population Economics*, 17, 703-727.
- Schröder, C., J. König, A. Fedorets, J. Goebel, M. M. Grabka, H. Lüthen, M. Metzger, F. Schikora und S. Liebig (2020), The economic research potentials of the German Socio-Economic Panel study, *German Economic Review*, 21(3), 335-371.
- Seibel, V. (2021), What do migrants know about their childcare rights? A first exploration in West Germany, *Journal of International Migration and Integration*, 22, 1181-1202.
- Shaman, K. A. und M. C. Noonan (2007), Family migration and labor force outcomes: Sex differences in occupational context, *Social Forces*, 85, 1735-1764.

Title: *Childcare Allowance - Family Policy Benefit or Obstacle to Labour Market Integration?*

Abstract: Significant gender gaps in labour market participation still exist in most countries. Nevertheless, from 2013 to 2015, there was a nationwide home care allowance for parents who did not use public childcare for children aged one to two years in Germany. Even after 2015, the home care allowance continued to exist in several federal German states. Using data from the Socio-Economic Panel, we exploit the differences in the design of home care allowance between the federal states and examine its effects on the labour market participation of mothers. For both immigrant and native-born mothers, the impact is significantly negative, i.e. such transfers reduce the labour market participation of mothers.

Patricia Bauer, Tobias Peters*

Investitionen trotz Schuldenbremse: Bremen und das Saarland setzen Impulse

Der Übergang zur Klimaneutralität bedeutet enorme technische und finanzielle Anstrengungen. Die kleinen strukturell und finanziell benachteiligten Bundesländer Bremen und das Saarland haben es aufgrund ihrer CO₂-intensiven Industrien und begrenzten öffentlichen Haushalte besonders schwer. Daher haben beide Regierungen beschlossen, die enormen öffentlichen Investitionskosten mit einem Schuldenpaket von jeweils 3 Mrd. Euro zu finanzieren. Mit dieser öffentlichen Finanzierung versuchen sie, die negative wirtschaftliche Entwicklung in ihren Regionen umzukehren. Zugleich eröffnet dieser Schritt die Diskussion über die bestehenden Regeln der deutschen Schuldenbremse für andere Bundesländer.

Die Herausforderungen der Transformation hin zur Klimaneutralität sind immens. Für die wirtschaftsstrukturell und finanziell schwächeren Bundesländer Bremen und Saarland stellt sie eine besondere Herausforderung dar: Mit dem Ziel der Klimaneutralität wurden in Deutschland und der EU eine Reihe von Strukturwandelprozessen angestoßen, die für beide Länder in zentralen Sektoren ihrer Regionalökonomien nichts weniger als einen Pfadwechsel bedeuten. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen ist es kaum erstaunlich, dass gerade das Saarland und Bremen sich entschlossen haben, jeweils ein 3 Mrd. Euro schweres kreditfinanziertes Investitionspaket aufzulegen. Denn eine Finanzierung des angestrebten Pfadwechsels zu einer wachstumsstarken klimaneutralen Regionalökonomie über die Regelhaushalte beider Länder ist von deren Umfang her nicht möglich. Eine Regelung über die Marktkräfte droht, den bestehenden Abwärtstrend noch zu verschärfen. Bei genauerer Betrachtung liegt es vielmehr nahe, dass Bremen und das Saarland

wegen eingeschränkter eigener finanzieller Möglichkeiten bei gleichzeitig hohem Bedarf an stimulierenden Investitionen den Weg der (Krisen-)Kreditfinanzierung gehen.

Herausforderungen der Transformation bei Finanzschwäche

Das Ausmaß der Transformation zur Klimaneutralität und die Notwendigkeit des Pfadwechsels in der Wirtschaftsweise zeigt sich in beiden Ländern aufgrund ihrer starken industriellen Kerne besonders deutlich. Hier treten die strukturellen Probleme des Übergangs zur Klimaneutralität klar hervor. Besonders empfindlich betroffen ist die Stahlindustrie, deren Umstellung auf die Energiequelle Wasserstoff (statt Kohle) immense Investitionen in Erzeugung und Transport des neuen Energieträgers erfordert. Hinzu kommen nur schwache Innovationsimpulse aus dem Transfer von Forschung in zukunftsträchtige Wirtschaftszweige. Eine zeitnahe Bearbeitung über Marktmechanismen ist unwahrscheinlich, denn es geht dabei um stark risikobehaftete Investitionen, die Firmen aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen gar nicht eingehen würden (Bardt et al., 2019b, 95-101), den Aufbau von Infrastrukturen für netzgebundene Güter, der ohnehin als natürliches Monopol gekennzeichnet ist (Brümmerhoff und Büttner, 2018, 62-65), und die rasche Adaptation der Marktteilnehmer, die wegen der hohen Ungewissheiten und Friktionen kaum stattfinden wird (Krebs, 2023). Vielmehr ist der Abbau industrieller Strukturen mit negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Bestand an Humankapital wie das gesamte regionale Wohlstandsniveau zu befürchten.

Eine zügige Bearbeitung über den Markt allein, die im Erreichen der Klimaziele zu den gesetzten Eckjahren münden würde, ist deshalb unwahrscheinlich. Vielmehr sind

© Der/die Autor:in 2023. 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.

* Im Artikel wird die persönliche Meinung der Autorin und des Autors wiedergegeben.

Dr. Patricia Bauer ist Referentin für Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Arbeitskammer des Saarlandes.

Dr. Tobias Peters ist Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Arbeitnehmerkammer Bremen.

neben staatlichen Regelsetzungen auch direkte staatliche Investitionen erforderlich. Dabei soll der Staat nicht als Kompensationsinstrument für Marktversagen gesehen, sondern als Bestandteil der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung verstanden werden (Mazzucato und Ryan-Collins, 2022), dessen Agieren dort ansetzt, wo die spontane individuelle oder kollektive Rationalität versagt (Hüther, 2021). Auch die Europäische Kommission stellt fest, dass die Umsetzung des Green Deal erfordere, ihre Politik in fast allen Bereichen zu überdenken (Europäische Kommission, 2019). Mit der Aufweichung der Beihilfekriterien vor dem Hintergrund der Folgen des Ukrainekriegs für die EU-Volkswirtschaften 2022 (Europäische Kommission, 2022) hat sie den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten der staatlichen Investition(sbeihilfe) erlaubt. Das Saarland und Bremen profitieren schon jetzt davon, weil auf dieser Grundlage für ihre Ökonomien zentrale sogenannte Important Projects of European Common Interest (IPCEI) (Spatharis, 2021) staatlich kofinanziert werden können. Im globalen Rahmen wird mit den Politiken der USA (Inflation Reduction Act) und Chinas ohnehin eine europäische Antwort erwartet, die den liberalisierten Binnenmarkt mit staatlichen Maßnahmen flankiert.

Mit dem saarländischen Transformationsfonds und dem bremischen Krisenfonds soll nun der Pfadwechsel beider Regionalökonomien angestoßen werden. Für die beiden Wirtschaftsstandorte stehen zentrale industriepolitische und infrastrukturelle Projekte, die durch staatliche Beihilfen den wirtschaftlichen Abwärtstrend in beiden Ländern umkehren sollen, auf der Agenda. Im Kern geht es beiden Landesregierungen darum, mit starken finanziellen Investitionsimpulsen und Kofinanzierungen von Bundes- und EU-Förderungen einen Ausgang aus der bestehenden wirtschaftspolitischen Abwärtsspirale zu stimulieren. Mit Investitionen in die Industrie- und Wasserstoffinfrastruktur stehen einerseits wichtige Projekte zum Erhalt bestehender Industrien auf der Agenda, andererseits sollen Neuansiedlungen und intensivierter Transfer zwischen Forschung und Wertschöpfung mit Landesmitteln unterstützt werden. Nicht zuletzt ist mit der angestrebten Transformation der Wirtschaft und weiteren Maßnahmen eine erhebliche Verbesserung der CO₂-Bilanz avisiert. Zurzeit liegen das Saarland, Brandenburg und Bremen an der Spitze der Kohlendioxidemissionen pro Kopf (Länderarbeitskreis Energiebilanzen, 2022).

Die permanente Finanzschwäche beider Länder hatte zu einer zehnjährigen Haushaltssanierungsphase seit 2011 geführt, die die Handlungsspielräume erheblich einschränkte. Sie führte zu einem sinkenden Investitionsvolumen in den Landeshaushalten mit negativen Effekten für die Erneuerung der Infrastruktur und die Innovation in der Wirtschaftsstruktur insgesamt (Bauer, 2021, 5-7). Spiel-

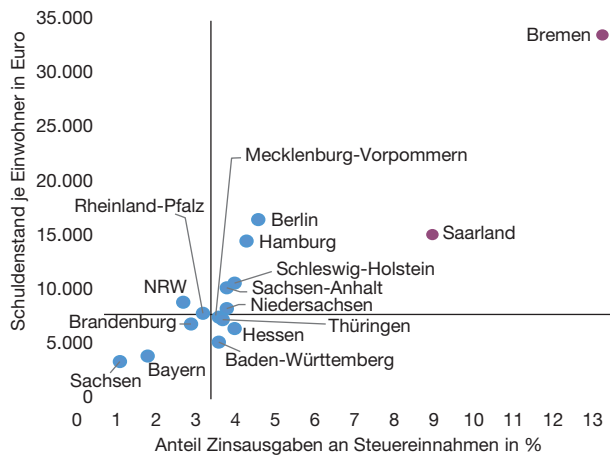
räume für die notwendigen Investitionsvolumina bestehen in den Regelhaushalten beider Länder – auch wegen der begrenzten Einnahmesituation – nicht. Unter der Bedingung, die klimaneutrale Transformation in beiden Ländern zu bewerkstelligen, bleibt beiden Ländern nur die Schuldenaufnahme, um die notwendigen finanziellen Mittel für staatliche Investitionen bereitzustellen.

Wirtschafts- und Finanzpolitik im Saarland und Bremen

Finanzpolitisch ist der Schritt der beiden Länder ein Signal, in welchem Ausmaß die Transformation zur Klimaneutralität auch die staatlichen Akteure fordern wird. An Weser und Saar fließen seit 2020 jährlich 400 Mio. Euro an Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt (siehe dazu: Bremen, 2019 und Saarland, 2022a) – immerhin etwa 8 % des saarländischen und rund 6 % des bremers Haushaltsumfangs. Diese sollen sicherstellen, dass die beiden Länder die Vorgaben der Schuldenbremse nach Artikel 109 Abs. 3 GG einhalten können. Im Gegenzug haben sie sich zum Abbau ihrer „übermäßigen Verschuldung“ durch haushaltsmäßige Tilgungen in Höhe von durchschnittlich 80 Mio. Euro im Jahr verpflichtet (Bremen, 2019). Zudem verlangen das Sanierungshilfengesetz und die dazugehörigen Verwaltungsvereinbarungen von Bremen sowie dem Saarland, Maßnahmen zur Stärkung ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft zu ergreifen. Diese spezielle Situation schafft eine Abhängigkeit von Stabilitätsrat bzw. Bundesfinanzministerium. Vereinbarungskonforme Haushaltsführung ist für Bremen und das Saarland opportun, um den Fluss der benötigten je 400 Mio. Euro nicht zu gefährden. Finanzpolitische Möglichkeiten, die anderen Ländern offenstehen, sind Bremen und dem Saarland durch die Vereinbarungen verbaut, mindestens aber mit dem Risiko behaftet, womöglich die Sanierungshilfen verwehrt zu bekommen. Die Finanzdaten des Saarlands und vor allem Bremens sind zudem problematisch und durch hohe Zinsausgaben gekennzeichnet, die den Ausgabenspielraum einengen (vgl. Abbildung 1).

Allerdings sind die besonderen Herausforderungen Bremens respektive des Saarlands wirtschaftspolitische: Nicht nur sind die Möglichkeiten ihrer regulären Haushalte sehr begrenzt, auch sind die Bedarfe groß. Die Krise der konventionellen Automobilindustrie und die Anforderungen an die klimaneutrale Erzeugung von Stahl schlagen sich in den stark auf diese Bereiche konzentrierten Regionalwirtschaften seit einigen Jahren deutlich nieder. Hinzu kommt der Energiepreisschock im Zuge des Ukrainekriegs, der die besonders energieabhängigen Industriesektoren durch dauerhaft teurere Energiegüter empfindlicher trifft als andere Wirtschaftssektoren und andere Regionen in Deutschland. Deshalb wird die Trans-

Abbildung 1
Schuldenstand und Zinsbelastung der Bundesländer, 2022



Quelle: Stabilitätsrat (2022).

formation zur Klimaneutralität in beiden Ländern noch dringlicher.

Wenn auch der Anteil der Industrie an der bremer und saarländischen Wirtschaft in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen ist, sind beide Länder auf die relativ gut organisierte, stark tarifgebundene und in der Regel gut entlohnte Industrie angewiesen. Nicht zuletzt, weil von ihr auch viele Arbeitsplätze und damit Steuereinnahmen in anderen Wirtschaftsbereichen abhängig sind. Allerdings ist der Industriesektor auch exportorientierter als der Tertiärsektor und deshalb stärker von globalen Konjunkturschwankungen beeinflusst – wie sich anhand der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise mit dem Tiefpunkt 2009 und der Effekte der COVID-19-Pandemie gezeigt hat. In beiden Fällen brach die Wirtschaftsleistung an der Saar und in Bremen deutlich stärker ein als im Bundesdurchschnitt. Deshalb werden die befürchteten negativen Folgen der technologischen und ökologischen Wandlungsprozesse in beiden Regionalökonomien stärkere Effekte als in anderen Regionen haben (Boos, 2022, 4).

Die Stahlwerke in Bremen, Dillingen und Völklingen gehören zu den größten Arbeitgebern in beiden Ländern, jedoch ebenfalls zu den größten Emittenten von CO₂. Das Gelingen der Leuchtturmprojekte grüner Stahlproduktion ist essenziell und hat große Bedeutung über die direkt betroffenen Bundesländer hinaus – und wird viel öffentliches Geld kosten, z. B. für den Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur. Im Saarland stehen immerhin rund 10.000 Arbeitsplätze – 2,5 % aller Arbeitsplätze im Saarland – auf dem Spiel. Für Bremen wurde der gesamte Beschäfti-

gungseffekt des Stahlwerks auf gut 19.000 geschätzt, davon etwa die Hälfte im Land Bremen selbst. Über 3.000 Menschen arbeiten direkt im Werk sozialversichert (Gehrke et al., 2017). Allein für die Kofinanzierung von Wasserstoff-Großprojekten sind bis 2026 über 320 Mio. Euro an bremer Landesmitteln eingeplant (Bremen, 2022).

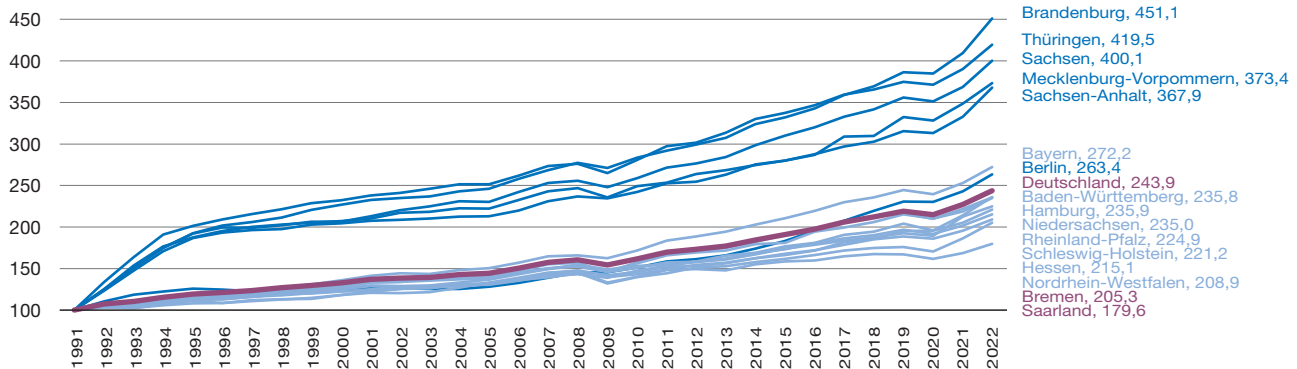
Die Automobilproduktion und deren Transformation prägt ebenso beide Standorte gleichermaßen: Das Mercedes-Benz-Werk in Bremen ist der größte Mercedes-Benz-Produktionsstandort in Deutschland und mit rund 12.000 Beschäftigten wichtigster Arbeitgeber der Stadt. In Saarlouis hat Ford angekündigt, den Standort 2025 zu schließen. Etwa 6.000 Arbeitsplätze bei Ford und weitere in deren Zuliefererpark werden verloren gehen, für die Ersatz geschaffen werden muss. Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind zwar auch in Bremen und im Saarland in der vergangenen Dekade stark gewachsen, jedoch ist die Entwicklung schwächer als in anderen Städten und Regionen. In der längerfristigen Betrachtung fallen beide Länder immer weiter hinter den Bundesdurchschnitt zurück (vgl. Abbildung 2).

Die schwierige Ausgangslage wird hier wie da durch ein (zu) geringes Niveau an öffentlichen Investitionen zementiert. Der Stau ist beträchtlich. Bauer (2022) nennt für das Saarland Investitionsbedarfe von mehr als 7 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren, die sich aus der Behebung von Investitionsrückständen und der Realisierung von Klimaneutralität ergeben. Für Bremen errechnete die Enquetekommission einen einmaligen Investitionsbedarf von 6 Mrd. bis 8 Mrd. Euro, um Klimaneutralität bis 2035 zu erreichen (Enquetekommission, 2021, 265 ff.). Diese Größenordnungen scheinen auch mit Blick auf bundesweite Berechnungen realistisch. Bardt et al. (2019) bezifferten den Investitionsrückstand 2019 (in damaligen Preisen) auf 457 Mrd. Euro für Deutschland insgesamt. Bevölkerungsanteilig würde dies für das Saarland eine Lücke von rund 5,5 Mrd. Euro und für Bremen von etwa 3,7 Mrd. Euro bedeuten. Tatsächlich dürfte der Investitionsrückstand sogar größer sein. Alleine die Lücke bei den Sachinvestitionen, die sich von 2012 bis 2021 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt je Kopf aufgetan hat, beträgt kumuliert gut 1 Mrd. Euro in Bremen und fast 1,8 Mrd. Euro im Saarland (Statistisches Bundesamt, diverse Jahrgänge). Als nötige zusätzliche Klimainvestitionen können die Berechnungen von Krebs et al. (2021) als Referenz dienen, die für Deutschland auf 305 Mrd. Euro kommen.¹ Für das Saarland hieße das bezogen auf die Einwohnerzahl einen zusätzlichen Bedarf von etwa 3,6 Mrd. Euro und für Bremen von 2,5 Mrd. Euro. Auch wenn

¹ Ohne Doppelzählungen mit bereits bei Bardt et al. (2019) aufgeführten verkehrspolitischen Investitionsbedarfen.

Abbildung 2
BIP-Entwicklung im Bundesvergleich

BIP in jeweiligen Preisen (1991 = 100)



Quelle: VGR der Länder (2023).

diese Investitionen nicht ausschließlich aus den Landes- und Kommunalhaushalten bestritten werden müssen, sondern auch Bundesmittel einschließen und über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren gestreckt werden können, ist bei Haushaltvolumina von grob 6,5 Mrd. Euro (Stadtstaat Bremen) bzw. rund 5 Mrd. Euro (Landeshaushalt Saarland) leicht ersichtlich, dass Investitionserfordernisse in dieser Größenordnung nicht aus regulären Haushaltsmitteln bestritten werden können, zumal diese zu einem großen Teil gebunden sind. Die Werte in Tabelle 1 berechnen aus den bundesweiten Bedarfen, wie sie in gängigen Studien zu Investitionsrückständen und zusätzlich nötigen Klimatransformationsinvestitionen dargestellt wurden, die Investitionsbedarfe des Saarlandes und Bremens nach Einwohnern. Die Werte dürften sich am unteren Rand bewegen, da zum einen keine Inflationsbereinigung erfolgt, zum anderen die erhöhten Bedarfe im Saarland und in Bremen (z. B. aufgrund ihres hohen

Industriebesatzes) nur insofern abgebildet werden, als dass die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der vergangenen zehn Jahre in Ansatz gebracht wird. Mutmaßlich liegen die erforderlichen Klimatransformationsinvestitionen jedoch höher.²

Der Bremer Krisenfonds

Anfang 2020 – und damit schon vor Ausbruch der Coronapandemie – hat die Bremische Bürgerschaft eine Enquetekommission eingesetzt und damit beauftragt, eine Klimaschutzstrategie für das Land Bremen zu entwickeln. Bereits der rot-grün-rote Koalitionsvertrag von 2019 bekräftigt ambitionierte Klimaziele; die Klima-Enquete wurde dann auf gemeinsamen Antrag aller Fraktionen der Bürgerschaft ins Leben gerufen (Bremen, 2020). Explizit war auch die Abschätzung der erforderlichen finanziellen Ressourcen Teil des Einsetzungsbeschlusses.

In ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2021 nannte die Klima-Enquete einen Finanzbedarf der öffentlichen Hand von 6 Mrd. bis 7 Mrd. Euro als einmalige Investitionskosten plus etwa 200 Mio. bis 380 Mio. Euro als dauerhafte jährliche Betriebskosten für die Realisierung der vorgeschlagenen Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen. Damit wurde ein Zielkonflikt früh deutlich: Zum Erreichen der Klimaziele – Klimaneutralität bis 2038 im Einklang mit dem Pariser Klimaschutzabkommen sowie unter Berücksichtigung des verbleibenden globalen CO₂-Budgets – bedarf es öffentlicher Investitionen eines ähnlichen Volumens wie ein gesamtes Jahresbudget

Tabelle 1
Investitionsbedarfe bis 2030

in Mrd. Euro

	Saarland	Bremen
Investitionsrückstände nach Einwohnern ¹	5,5	3,7
Rückstand 2012 bis 2021 ²	1,8	1,0
Zusätzliche Klimainvestitionen nach Einwohnern ³	3,6	2,5
Erforderliche Investitionen insgesamt	10,9	7,2
Landes- und Kommunalmittel ⁴	7,3	4,8
Über 10 Jahre jährliche Zusatzinvestitionen	730 Mio.	480 Mio.

Quellen: ¹ Bardt et al. (2019); ² Statistisches Bundesamt (div. Jg.); ³ Krebs et al. (2021); ⁴ unterstellt wurden 2/3 des gesamten Mittelbedarfs.

2 Siehe auch die Berechnungen und Bedarfsermittlungen der bremischen Klima-Enquete (Enquetekommission, 2021).

der Freien Hansestadt Bremen, die somit aus regulären Haushalten nicht zu bestreiten sind.

Vor dem Hintergrund einer sehr restriktiven bremischen sowie der Schuldenbremse des Grundgesetzes gab die Klima-Enquete ein Gutachten in Auftrag, das die Möglichkeiten der Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzaktivitäten ergründen sollte. Dieses wurde im Februar 2022 vorgelegt (Wieland, 2022). Es nennt verschiedene Handlungsoptionen. Während die Kreditaufnahme über öffentliche Unternehmen und für finanzielle Transaktionen – zumindest eingeschränkt – ohne Änderung der Landesverfassung möglich wäre, bräuchte es eine Zweidrittelmehrheit, um die Stadtgemeinden aus dem Geltungsbereich der landesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse zu nehmen. Diese Wege bergen aber verschiedene Schwierigkeiten. Das Gutachten nennt auch explizit die „außergewöhnliche Notlage“, die eine Kreditaufnahme trotz Schuldenbremse(n) erlaubt.

Im Herbst 2022 schlug der Bremer Senat vor, einen kreditfinanzierten Krisenfonds aufzulegen. Der Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse wird geltend gemacht, um Finanzierungen im Umfang von insgesamt 3 Mrd. Euro bis 2027 abzusichern. Als Begründung wird die Klimakrise in Verbindung mit dem Ukrainekrieg und der Energiekrise angeführt. Die Mittel verteilen sich auf vier Handlungsschwerpunkte (fast lanes), auf denen besonders dringliche Projekte priorisiert vorangetrieben werden sollen. Im Einzelnen sind dies: 1. Energetische Gebäudesanierung (1,1 Mrd. Euro), 2. Mobilität (600 Mio. Euro), 3. Klimaneutrale Wirtschaft (600 Mio. Euro) und 4. Wärmeversorgung (200 Mio. Euro). Hinzu kommen 500 Mio. Euro zur Abfederung der unmittelbaren finanziellen Folgen des Kriegs gegen die Ukraine.

Mit einem Senatsbeschluss vom Januar 2023 wurde ein Nachtragshaushalt vorgestellt, der für 2023 Mittel in Höhe von gut 235 Mio. Euro für die vier „fast lanes“ veranschlagt.³ Darüber hinaus werden Rücklagenzuführungen in Höhe von insgesamt 2,265 Mrd. Euro⁴ gebucht, um Finanzierungsbedarfe in den Jahren 2024 bis 2027 abzusichern. Im März 2023 wurde der Nachtragshaushalt von der Bremischen Bürgerschaft beschlossen (Bremen, 2023).

Die Kreditaufnahme soll nicht über ein Sondervermögen laufen, sondern innerhalb des Haushalts als eigener

Produktplan 99 „Klimastrategie, Ukraine/Energiekrise“ abgebildet werden. Diesen Weg der Notlagen-Kreditaufnahme ist Bremen auch während der Coronakrise mit dem „Bremen-Fonds“ gegangen. Zur Folge hat dies, dass es keinen Wirtschaftsplan oder einen Beirat wie beim saarländischen Transformationsfonds gibt, jedoch der Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft stärker eingebunden ist. Die tatsächliche Kreditaufnahme erfolgt nicht auf einen Schlag, sondern gestreckt bis 2027 nach Bedarf und Realisierung der angedachten Projekte. Durch ein weiteres Gutachten sieht sich der Senat in diesem Vorgehen bestätigt. Demnach ist der Finanzierungsweg zur Bekämpfung der Klima- und Energiekrise rechters. Durch diese Krisen sei Bremen in eine außergewöhnliche Notsituation geraten, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und den Haushalt erheblich beeinträchtige. Das rechtfertige die Ausnahme vom Kreditverbot. Bereits die Klimakrise alleine stelle laut Bundesverfassungsgericht eine Notsituation dar (Wieland, 2023).

Der saarländische Transformationsfonds

Die neue saarländische Landesregierung hat kein halbes Jahr nach ihrem Amtsantritt im September 2022 die Auflage des Transformationsfonds angekündigt. Kern der Argumentation der Landesregierung sind die durch die Sanktionen im Rahmen des Ukrainekriegs verschärften struktur- und klimapolitischen Herausforderungen, die mit der so verteuerten Transformation der saarländischen Wirtschaft eine Notsituation konstituierten. Gegensteuernde Maßnahmen durch Investitionen des Landes in den Bereichen Industriepolitik, bei der Bereitstellung von Infrastrukturen und bei der Förderung neuer Technologien und Unternehmensideen seien deshalb notwendig. Sie stellten die Vorleistungen dar, um einerseits die Kofinanzierung für Fördermittel von EU und Bund zu erhalten und andererseits neue private Investitionen zu ermöglichen (Rehlinger und Weizsäcker, 2022).

Der Transformationsfonds für das Saarland wurde als Nachtragshaushalt für das Jahr 2022 noch im Dezember 2022 vom Landtag verabschiedet. Finanztechnisch wird er als Sondervermögen des Landes gehandhabt, also aus dem Kernhaushalt des Landes herausgezogen. Der Fonds soll Investitionsmaßnahmen, die nicht bereits im Kernhaushalt oder in der Finanzplanung vorgesehen sind, finanzieren. Eine Verstärkung von Maßnahmen des Kernhaushalts ist jedoch zulässig. Finanziert wird der Fonds aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt, er besitzt keine eigene Kreditermächtigung. Dabei erhöht sich die Ausgabenermächtigung um Finanzierungsanteile von Bund und EU für vom Fonds finanzierte Maßnahmen. Die Tilgung der Schulden soll spätestens 2035 beginnen und

3 Davon 102 Mio. Euro auf „Energetische Gebäudesanierung“, 46 Mio. Euro auf „Klimaneutrale Wirtschaft“, 86 Mio. Euro auf „Mobilität“ und 1 Mio. Euro auf „Wärmeversorgung“.

4 Davon 998 Mio. Euro in „Energetische Gebäudesanierung“, 554 Mio. Euro für „Klimaneutrale Wirtschaft“, 514 Mio. Euro in „Mobilität“ und 199 Mio. Euro in „Wärmeversorgung“.

über 35 Jahre bis 2070 laufen. Verwaltet wird der Transformationsfonds im Ministerium der Finanzen. Die Steuerungsgruppe für den Fonds besteht aus je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter des saarländischen Finanzministeriums, das auch den Vorsitz führt, des Wirtschaftsministeriums und der Staatskanzlei. Diese entscheidet über die Finanzierung von Maßnahmen. Ein neunköpfiger Beirat berät die Steuerungsgruppe (Saarland, 2022c). Diesem gehören neben fünf ökonomischen Expertinnen und Experten Vertretungen der IHK, des saarländischen Unternehmerverbands, der Arbeitskammer und der Bundesagentur für Arbeit an.

Der mit dem Nachtrag präsentierte Wirtschaftsplan des Sondervermögens ist bisher recht global formuliert und bedarf noch erheblicher Detaillierung. Im Haushaltsbegleitgesetz werden explizit die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in Großprojekten, die Förderung von KMU, die Schaffung von Infrastrukturen für grünen Wasserstoff, innovative Ausgründungen aus der Universität sowie außeruniversitären Forschungseinrichtungen und die Stärkung der forschungsbezogenen Innovationslandschaft sowie die energetische Gebäudesanierung bei Landesliegenschaften genannt. Gegliedert ist der Fonds in vier Maßnahmenbündel: 1. Industrieprojekte/KMU (1 Mrd. Euro), 2. Infrastruktur, Wasserstoffwirtschaft und Stahl (500 Mio. Euro), 3. Energetische Maßnahmen an öffentlichen Gebäuden (700 Mio. Euro) und 4. Innovation (600 Mio. Euro). Hinzu kommen 200 Mio. Euro für Verwaltungs- und Zinsausgaben (Saarland, 2022b, 51-52).

Im Bereich Industriepolitik sollen Großprojekte für Ersatzarbeitsplätze im Automobilcluster durch Ansiedlungspolitik geschaffen werden. Bei der Infrastruktur ist absehbar, dass Zuschüsse zum Pipelinebau für grünen Wasserstoff eine wichtige Rolle spielen werden. Die beiden großen Stahlbetriebe Saarstahl und Dillinger Hütte haben beschlossen, die komplette Stahlproduktion auf Direktreduktion umzustellen. Der Beginn der Produktion von Stahl aus der Direktreduktion soll 2028 beginnen und bis 2045 abgeschlossen und damit klimaneutral sein. Der dafür notwendige Wasserstoff soll auch in Kooperation mit dem grenznahen französischen Standort Carling erzeugt werden. Dazu bedarf es der Ertüchtigung alter Gasleitungen und des teilweisen Pipelineneubaus. Mittelfristig soll diese „Pipelineinsel“ an den geplanten European Hydrogen Backbone angeschlossen werden, wozu weitere Verbindungen in Richtung Rheinland-Pfalz und nach Frankreich erstellt werden müssen. Klar ist mit der Genehmigung des vorläufigen Maßnahmenbeginns für das IPCEI „RHATL“ (regional hubs and their links) (Saarland, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie, 2022), dass für den Pipelinebau und die Pipelineumrüstung ca. 45 Mio. Euro von den für Infrastruktur, Wasserstoffwirtschaft

und grünen Stahl veranschlagten 500 Mio. Euro bereits verplant sind.⁵ Damit ist zunächst die regionale Lösung gesichert; der Anschluss an den European Hydrogen Backbone dürfte noch erheblich größere Summen beanspruchen.

Während an der größten Einzelsumme von 800 Mio. Euro für Industrieansiedlungen noch viele Fragezeichen anzubringen sind, ist die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude bzw. deren energetisch hochwertige Ausstattung bei Neubau eine Maßnahme, die den Sanierungsstau in diesem Bereich beseitigen könnte. Umgehend hatten die notorisch finanzschwachen saarländischen Kommunen bereits Partizipationswünsche für die kommunale Infrastruktur angemeldet. Der Finanzminister stellte diesen Zuschüsse für die energetische Sanierung von Veranstaltungsräumen, Sportstätten oder Schulgebäuden in Aussicht (Kirch, 2022) und nennt einen Betrag von 100 Mio. Euro für die Kommunen (Arbeitskammer des Saarlandes, 2023). Im Bereich Innovation steht die Aufgabe im Raum, den Technologietransfer von Universität und Forschung derart zu organisieren, dass ein Innovationscluster entsteht. Neben dem IT-Sektor ist dabei an die Bereiche neue Materialien, Pharmazie und Kreislaufwirtschaft zu denken.

Bisher ist die Landesregierung eine genauere Ausarbeitung der industriepolitischen Strategie wie auch der Weiterentwicklung der Ideen zur Wasserstoffwirtschaft schuldig geblieben. Der recht rudimentär ausgearbeitete Wirtschaftsplan für das Sondervermögen zeigt diese wirtschaftspolitischen Nachholbedarfe. Am 24. März 2023 nahm das „Zukunftsbündnis Saar“, eine Verschmelzung der bisher wenig wirksamen Strukturwandeliniziativa, der Saargemeinschaftsinitiative, des Zukunftsbündnisses Fachkräfte und der Innovationsstrategie seine Arbeit auf. Ziel ist die Erarbeitung einer „Saarland-Strategie im Dialog von Landesregierung, Wirtschaft, Kammern, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen“ (Saarland, Staatskanzlei, 2023). Es bleibt zu hoffen, dass dieser Rahmen die Entwicklung einer Vorstellung darüber ermöglicht, welche Investitionen aus welchen Gründen als nachhaltig und förderungswürdig angesehen werden können.

Fazit

Die Transformation zur Klimaneutralität wird ohne staatliche Beihilfen und Investitionen kaum in der gewünschten Geschwindigkeit und Reichweite stattfinden. Selbst die Europäische Kommission, die im Zweifel der Marktlibera-

⁵ Basis: Schätzungen der Firma CREOS für Pipelinebau und -instandsetzung; eigene Errechnung des Landesanteils an 160 Mio. Euro Gesamtkosten für die geplanten Pipelines.

lisierung den Vorzug vor als wettbewerbsverzerrend angesehenen staatlichen Eingriffen gibt, konzediert im Jahr 2022 eine Sondersituation und genehmigt deshalb die teilweise Aufhebung des Beihilfeverbots. Angesichts der massiven Stimuli der USA scheint dieser Schritt die europäische Antwort auf die US-Politik einzuleiten. Während dort längst die aktive Rolle des Staates praktiziert wird, werden in Deutschland Details zur Einhaltung der Schuldenbremse diskutiert, was unterstellt, dass Transformationsprozesse sich lediglich durch Ordnungspolitik und Marktmechanismen erreichen lassen. Das Ausmaß der Transformationserfordernisse gerade im Saarland und in Bremen, wo es darum geht, besonders CO₂-intensive Industrien vor dem Hintergrund angespannter Landesfinanzen in relativ kurzer Zeit klimaneutral umzubauen, zeigt jedoch überdeutlich, dass dieser Ansatz Grenzen besitzt. Vielmehr ist der Staat als investiver Akteur zur Gestaltung des Pfadwechsels zur Klimaneutralität dringend notwendig. Die Regeln der Schuldenbremse wirken investitionshemmend und verhindern wichtige Maßnahmen, die überhaupt erst Voraussetzung für unternehmerische Aktivität im Feld der Klimawende sind.

Würde in anderen Bundesländern der Bedarf für Klimatransformation präzise ermittelt, fielen auf, dass Finanzierungskonzepte vielerorts nicht ohne Kredite auskommen werden.⁶ Der Bund betreibt dies de facto mit dem Klima- und Transformationsfonds in gleicher Weise. Er sollte den Ländern diesen Weg nicht verwehren, wenn die Länder gewillt sind, ihn beim Einhalten der Pariser Klimaziele zu unterstützen und die wirtschaftliche Basis des Standorts Deutschland durch aktive Wirtschaftspolitik zu schützen. Deshalb wird auch aus anderen Bundesländern gespannt auf den weiteren Umgang in und mit Bremen und dem Saarland geblickt. Es ist dabei explizit zu begrüßen, dass verfassungsrechtlich geklärt wird, ob die Krise(n) den Ausnahmetatbestand der Schuldenbremse rechtfertigen. Von einer politischen Bewertung entbindet dies gleichwohl nicht. Zwischen (öffentliche Investitionen in die) Klimatransformation und dem Einhalten der Schuldenbremse besteht offensichtlich ein Zielkonflikt, da die Haushalte insbesondere von finanzschwachen Ländern nicht beides gemeinsam erlauben. Hier muss ein gangbarer Weg gefunden werden, sollen die für die Klimatransformation notwendigen öffentlichen Investitionen auch aus Landeshaushalten finanziert werden.

6 So enthält auch der im April 2023 zwischen CDU und SPD geschlossene Koalitionsvertrag für den Berliner Senat die Verabredung, ein Sondervermögen „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ zu schaffen. Mit Verweis auf eine außergewöhnliche Notsituation sollen auf die Maßnahmenfelder Gebäudesektor, Energieerzeugung/-versorgung, Mobilität und Transformation der Wirtschaft zunächst 5 Mrd. Euro entfallen. Darüber hinaus können dem Sondervermögen nach Evaluation 2024 weitere 5 Mrd. Euro zugeführt werden. Siehe <https://fragdenstaat.de/dokumente/237094-koalitionsvertrag-berlin-cdu-spd-2023/> (30. Mai 2023).

Literatur

- Arbeitskammer des Saarlandes und Arbeitnehmerkammer Bremen (2023), Transformation gestalten – Investitionen ermöglichen, Gemeinsame Hybridveranstaltung beider Kammern, 7. Februar, <https://www.youtube.com/watch?v=QRQ9hNleMuQ> (4. Mai 2023).
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK-Report*, 152, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf (4. Mai 2023).
- Bardt, H., C. M. Schmidt, P. Bofinger, H. Belitz, M. Gornig und K. Aiginger (2019), Zeitgespräch: Industriepolitik – ineffizienter staatlicher Eingriff oder zukunftsweisende Option?, *Wirtschaftsdienst*, 99(2), 87-105, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/2/beitrag/industriepolitik-ineffizienter-staatlicher-eingriff-oder-zukunftsweisende-option.html> (4. Mai 2023).
- Bauer, P. (2021), Investitionen in Transformation statt Schuldenbremse: Finanzpolitischer Pfadwechsel für eine innovative Wirtschaftspolitik, *AK-Texte*, Arbeitskammer des Saarlandes, <https://www.arbeitskammer.de/publikationen/veroeffentlichungen-der-arbeitskammer-aus-der-reihe-ak-aktuell-ak-analyse-ak-beitraege-ak-kreisreports-ak-hintergrund-ak-texte-ak-schriftenreihe/ak-texte-sammelordner/ak-texte-investitionen-in-transformation-statt-schuldenbremse/> (4. Mai 2023).
- Bauer, P. (2022), Öffentliche Unternehmen als Träger der Transformation, *AK Analyse*, 4, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK-Analyse/OEFFentliche_Investitionen_2022.pdf (30. Mai 2023).
- Boos, J. (2022), Branchenstrukturanalyse 2022, Arbeitskammer des Saarlandes, https://www.arbeitskammer.de/fileadmin/user_upload/-----AK_Download_Datenbank-----/Publikationen/Sonderpublikationen/AK_Texte/Branchenstrukturanalyse_2022.pdf (30. Mai 2023).
- Bremen (2019), Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L2197.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2020), Klimaschutzstrategie für Bremen: Enquetekommission einsetzen, Antrag der Fraktionen der CDU, der FDP, der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE, Drucksache 20/258, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp20/land/drucksache/D20L0258.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2022), Aktueller Stand der Transformation der Bremer Stahlindustrie sowie der Bremer IPCEI-Großprojekte zur Entwicklung einer Wasserstoffwirtschaft, Mitteilung des Senats, Drucksache 20/1540, 19. Juli, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp20/land/drucksache/D20L1540.pdf> (4. Mai 2023).
- Bremen (2023), Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2023, https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfD-FcExjZag7O6zLOle4HtctEqx0uslsHTPMgf_W8P8FJTxrI8Y7/ANLAGEN_Gesetz_-_Begrueundung_-_Anlagen_2_bis_6.pdf (4. Mai 2023).
- Brümmerhoff, D. und T. Büttner (2018), *Finanzwissenschaft*, 12. Aufl., De Gruyter Oldenbourg.
- Enquetekommission Klimaschutzstrategie für das Land Bremen (2021), Abschlussbericht, https://www.bremische-buergerschaft.de/presse/EK/Abschlussbericht_Enquetekommission_Bremen.pdf (4. Mai 2023).
- Europäische Kommission (2019), Der Europäische Grüne Deal, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament*, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa-75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF (4. Mai 2023).
- Europäische Kommission (2022), Befristeter Krisenrahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge der Aggression Russlands gegen die Ukraine, *Amtsblatt der Europäischen Union*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109(01)&from=EN) (Mitteilung der Kommission (2022/C 426/01)) (4. Mai 2023).
- Gehrke, B., K. John, M. Reinhold, M. Leidmann und U. Schasse (2017), Die regionalökonomische Bedeutung der Stahlindustrie in Bremen, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen.

- Hüther, M. (2021), Der Staat als Retter und die Mühen der administrativen Ebene, *Makronom*, 25. Februar, <https://makronom.de/der-staat-als-retter-und-die-muehen-der-administrativen-ebene-38510> (4. Mai 2023).
- Kirch, D. (2022), Das ist der Wirtschaftsplan: Wofür die Saar-Regierung die Milliarden aus dem Transformationsfonds ausgeben will, *Saarbrücker Zeitung*, 5. Oktober, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/landespolitik/saarland-dafuer-werden-milliarden-aus-dem-transformationsfonds-ausgegeben_aid-77808257 (4. Mai 2023).
- Krebs, T. (2023), Modern climate policy: Moving beyond the market-liberal paradigm, *Forum New Economy Working Papers*, 1, <https://newforum.org/wp-content/uploads/2023/01/FNE-WP01-2023.pdf> (4. Mai 2023).
- Krebs, T., J. Steitz und P. Graichen (2021), Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, *Agora Energiewende & Forum New Economy*, https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/A-EW_244_Klimainvest_II_WEB_v1.1.pdf (4. Mai 2023).
- Länderarbeitskreis Energiebilanzen (2022), Energiebedingte CO₂-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch je Einwohner/-in 1990–2020 nach Bundesländern, Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung, <https://www.statistikportal.de/de/ugrdl/ergebnisse/gase/co2> (4. Mai 2023).
- Mazzucato, M. und J. Ryan-Collins (2022), Putting value creation back into “public value”: From market-fixing to market-shaping, *Journal of Economic Policy Reform*, 25(4), 345–360.
- Rehlinger, A. und J. von Weizsäcker (2022), Finanzpolitik: Warum das Saarland einen Transformationsfonds braucht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. September, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/warum-das-saarland-einen-transformationsfonds-braucht-18311180.html> (4. Mai 2023).
- Saarland (2022a), Sanierungshilfebericht 2021, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfe/Sanierungshilfenberichte/Sanierungshilfebericht_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland (2022b), Nachtragshaushalt 2022, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Nachtragshaushalt2022/Nachtragshaushalt2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland (2022c), Haushaltsbegleitgesetz 2022, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfw/Haushaltsplan_2023/Nachtragshaushalt2022/Haushaltsbegleitgesetz2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (4. Mai 2023).
- Saarland, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie (2022), Weg frei für Wasserstoffprojekt im Saarland, 19. Juli, https://www.saarland.de/mwide/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfos/pm_2022_07_19_weg_frei_fuer_wasserstoffprojekt.html (4. Mai 2023).
- Saarland, Staatskanzlei (2023), Zukunftsbündnis Saar nimmt am 24. März die Arbeit auf, Medieninformation, https://www.saarland.de/stk/DE/aktuelles/medieninfos/medieninfo/2023/Q1_2023/pm_2023-03-17-zukunftsbuendnis-saar-nimmt-arbeit-auf.html (4. Mai 2023).
- Spatharis, D. (2021), Important projects of common European interest (IPCEI): Key requirements and alternatives, IPCEI Match-making Kick-off Event, 8. Juni, <https://prod5.assets-cdn.io/event/6517/assets/8376579983-e0b11bdb01.pdf> (4. Mai 2023).
- Stabilitätsrat (2022), Fortlaufende Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz (26. Sitzung am 16. Dezember 2022).
- Statistisches Bundesamt (diverse Jahrgänge), Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 4, Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden, Kern und Extrahaushalte. Inklusiv Auslaufperiode, https://www.statistischesbundesamt.de/mir/receive/DESerie_mods_00000134 (4. Mai 2023).
- Wieland, J. (2022), Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Gutachten für die Bremische Bürgerschaft, https://www.bremische-buergerschaft.de/presse/EK/Gutachten_Deckung_des_Finanzbedarfs.pdf (4. Mai 2023).
- Wieland, J. (2023), Rechtsgutachten zur Ausnahme vom Verbot der strukturellen Nettokreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG sowie Art. 131a Abs. 3 Satz 1 LV für Maßnahmen zur Bekämpfung und Überwindung der Klimakrise und des Energienotstands, Gutachten für den Senator für Finanzen, https://sd.bremische-buergerschaft.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZa4sAODRJ50CYkexOGEHn-J5VhWA15pvehs6VO6rXykkm/Gutachten_4._Februar_2023_Aenderungen.pdf (4. Mai 2023).

Title: *Investments in Climate Protection and Transformation Despite the Debt Brake*

Abstract: *The transition to climate neutrality within the framework of the Paris Agreement and the EU Green Deal means a challenge in terms of technical and financial efforts. The small, structurally and financially disadvantaged German states of Bremen and Saarland are particularly struggling due to their CO₂-intensive industries and limited public budgets. Therefore, both governments have decided to finance the enormous public investment costs with a three billion euro debt package each. With this public funding, both states are trying to reverse the negative economic development in their regions. At the same time, this step opens up a discussion on the existing rules of the German debt brake for other federal states.*

Berthold U. Wigger

Brauchen wir IPCEI?

Ein Important Project of Common European Interest (IPCEI) ist ein staatliches Förderprogramm in der EU, in dessen Rahmen die teilnehmenden Mitgliedstaaten mit eigenen Mitteln Forschung und Innovation privater Unternehmen in den eigenen Grenzen unterstützen können. Die zentrale Frage, die sich im Zusammenhang mit der Einrichtung oder Ausdehnung eines IPCEI stellt, ist, inwieweit damit zu einem besseren Innovationsklima beigetragen werden kann.

IPCEI wurden im Jahr 2014 durch eine Mitteilung der Europäischen Kommission (2014) ermöglicht. Diese Projekte sind an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. Mehrere Mitgliedstaaten der EU (früher mindestens zwei, inzwischen mindestens vier) müssen sich daran beteiligen, die begünstigten Unternehmen müssen die geförderten Projekte kofinanzieren, in der gesamten EU müssen positive Spill-over-Effekte ausgelöst werden und es dürfen nur solche Projekte verfolgt werden, die deutlich über den internationalen Stand der Technik in dem betreffenden Sektor hinausgehen. Inzwischen wurden IPCEI in den Bereichen Mikroelektronik, Batteriezellen, Cloud-Infrastrukturen, Wasserstoff und Gesundheit etabliert. Nachdem Deutschland sich im November 2022 auch dem sogenannten IPCEI Health angeschlossen hat, ist es an allen IPCEI in der EU beteiligt. Für das IPCEI Health sind im gegenwärtigen Haushaltsjahr des Bundes 10 Mio. Euro eingeplant. Weitere 175 Mio. Euro sind als Verpflichtungsermächtigung für die kommenden fünf Jahre veranschlagt.

Die zentrale Frage, die sich im Zusammenhang mit der Einrichtung oder Ausdehnung eines IPCEI, hier im Bereich Gesundheit, stellt, ist, inwieweit damit zu einem besseren Innovationsklima beigetragen werden kann. Denn trotz der Voraussetzungen ist ein IPCEI im Kern ein Subventionsprogramm und insoweit Teil einer aktiven Industriepolitik. An sich sind einer aktiven Industriepolitik in der EU mit dem Beihilferecht aus gutem Grund enge Grenzen

© Der/die Autor:in 2023. 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. Berthold U. Wigger ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie.

gesetzt. Im Rahmen eines IPCEI erhalten die beteiligten Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit, Unternehmen spezielle Beihilfen zu gewähren.

Staatliche Forschungspolitik ist notwendig

Unbestritten wird Deutschland seinen Wohlstand nur aufrechterhalten, wenn es seine komparativen Vorteile bei wissensintensiven Wertschöpfungen behauptet. Wissensintensive Wertschöpfungen sind in hohem Maße geprägt durch innovationsgetriebene Veränderungen. Entsprechende komparative Vorteile setzen deshalb ein möglichst innovationsfreundliches wirtschaftliches und institutionelles Umfeld voraus.

Zu den wissensintensiven Industrien gehören Pharmazie und Biotechnologie. Innovationen in diesen Bereichen sind in der Regel mit hohen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung verbunden. Von der ersten Idee bis zur Entwicklung eines marktreifen Produkts vergehen dabei in der Regel Jahre. Gerade für junge Unternehmen, sogenannte Start-ups, sind hohe Anfangsinvestitionen ohne begleitende Erträge eine große Hürde. Da sie in der Regel einen erschwerten Zugang zu Fremdkapital und zum konventionellen Kapitalmarkt haben, sind sie auf Wagniskapital und öffentliche Förderung angewiesen.

Unbestritten ist auch, dass allein marktgetriebene private Ausgaben für Forschung und Innovation in der Regel zu gering sind. Wissenszuwächse aufgrund von Forschungsausgaben einzelner Unternehmen kommen auch anderen Marktteilnehmern zugute, ohne dass die investierenden Unternehmen dafür am Markt ausreichend entgolten werden. Für Start-ups kommt ein beschränkter Zugang zu ausreichenden Investitionsmitteln erschwerend hinzu. Staatliche Förderung muss dazu beitragen, dass in einem gesellschaftlich wünschenswerten Ausmaß in Forschung und Innovation investiert wird.

Im Unterschied zu einer allgemeinen staatlichen Forschungsförderung werden indessen im Rahmen eines

IPCEI spezifische, von der Politik identifizierte Projekte unterstützt. Nun haben die Wirtschaftswissenschaften keine Theorie parat, die Aufschluss darüber gibt, welche Technologien in Zukunft besonders erfolgreich sein werden (etwa Agrawal et al., 2023). Innovative Prozesse sind Ergebnis einer Vielzahl dezentraler Entscheidungen. Erfolge sind zwar ex post feststellbar, aber nicht ex ante identifizierbar. Als Filterfunktion setzen die Wirtschaftswissenschaften deshalb auf dezentrale Wettbewerbsmechanismen. Auch der Staat dürfte über keine spezielle Expertise in der Beurteilung der Marktchancen neuer Technologien oder innovativer Start-ups verfügen. Es ist insofern schwer zu begründen, weshalb der Staat eine solche Filterfunktion übernehmen sollte.

Überzeugend begründen lässt sich eine gezielte staatliche Forschungsförderung einzelner Unternehmen in Ausnahmesituationen wie der Coronapandemie. Die Notwendigkeit, möglichst rasch einen wirksamen Impfstoff zu entwickeln, war offensichtlich und die staatliche Unterstützung unter anderem von Biontech daher folgerichtig. Aus dem Erfolg von Biontech sollte man aber keine allgemeine staatliche Subventionsstrategie ableiten. Als Best Practice für Normalzeiten ist der Fall Biontech nicht geeignet. Die staatliche Förderung und der Erfolg von Biontech sollten vielmehr im Kontext der Coronapandemie beurteilt werden.

Der Staat ist für ein innovationsoffenes Klima verantwortlich

Eine erfolgreiche staatliche Förderung von Forschung und Innovation besteht neben der Finanzierung von Universitäten und Forschungsinstituten sowie dem Schutz geistigen Eigentums in der Sicherstellung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen für den privaten Sektor. Mangelt es an solchen Rahmenbedingungen, wird eine spezifische Förderung einzelner Industrien und Unternehmen keinen nachhaltigen Erfolg haben. Dann besteht die Gefahr, dass Unternehmen nur solange an den geförderten Standorten verbleiben, wie sie Subventionen erhalten. Anschließend werden sie sich Standorte suchen, wo sie bessere Rahmenbedingungen vorfinden. Zu guten Rahmenbedingungen gehören steuerliche Anreize, ein innovationsoffenes Kapitalmarktumfeld, starke Forschungsuniversitäten, gesellschaftliche Technologieoffenheit und ein innovationsoffener Umgang mit Daten.

Steuerliche Anreize

Inzwischen liegt umfassende empirische Evidenz dafür vor, dass sich mit steuerlichen Anreizen ein innovationsoffenes Klima erzeugen lässt. Das gilt sowohl für gezielte, inputbasierte steuerliche Förderungen, wie die

kürzlich in Deutschland eingeführte Forschungszulage, als auch für Unternehmen- und Einkommensteuern insgesamt (Falck et al., 2021). Die Belastung mit Unternehmensteuern trägt maßgeblich zu Standortentscheidungen forschender Unternehmen bei. Neben einer moderaten steuerlichen Belastung insgesamt kann der Staat durch besondere Regeln wie z.B. einer Patentbox Anreize für die Ansiedelung wissensintensiver Industrien schaffen. Im Unterschied zu einigen anderen europäischen Ländern hat Deutschland bislang keine Patentbox eingerichtet. Auch ist die Belastung mit Unternehmensteuern in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch (BMF, 2022; Feld et al., 2018). Einkommensteuern für natürliche Personen wiederum nehmen Einfluss darauf, wo Fachkräfte ihre Arbeit anbieten. Gerade hochqualifizierte Arbeitskräfte sind international mobil. Auch bei den Einkommensteuern für natürliche Personen liegt Deutschland im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld (BMF, 2022).

Start-ups durchlaufen zwar in der Regel zunächst eine Phase, in der keine Gewinne erwirtschaftet, sondern Verluste angehäuft werden. Aber auch für diese Unternehmen spielt die intensive Belastung mit Ertragsteuern eine große Rolle, denn indirekt werden sie gleichwohl belastet. Neben der bereits angesprochenen steuerlichen Belastung hochspezialisierter Beschäftigter sind sie insbesondere von der steuerlichen Diskriminierung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital betroffen, weil der Zugang zu Fremdkapital für sie oft noch schwerer ist als der zu Eigenkapital (Spengel, 2018). Hinzu kommt, dass sie von einem teilweisen oder sogar vollständigen Untergang von Verlustvorträgen bei einem Gesellschafterwechsel bedroht sind. Das erschwert den Zugang zu Wagniskapital, da ein Wechsel von Gesellschaftsanteilen bei Start-ups vor Eintritt in die Gewinnphase eher die Regel als die Ausnahme ist. Zwar hat der Gesetzgeber inzwischen mit dem fortführungsgebundenen Verlustvortrag Möglichkeiten geschaffen, Verlustvorträge trotz Gesellschafterwechsel weiterhin zu nutzen. Daran sind aber restriktive Bedingungen geknüpft, die gerade Start-ups oft nicht erfüllen.

Innovationsoffenes Kapitalmarktumfeld

Zwar ist der deutsche Markt für Wagniskapital in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Im internationalen Vergleich bleibt Deutschland aber weiterhin zurück. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) wenden die großen Wagniskapitalmärkte USA und China mehr als fünfmal so viel für Wagniskapital auf wie Deutschland. Auch im europäischen Vergleich wirkt der deutsche Wagniskapitalmarkt bescheiden. In Großbritannien ist der Markt gemessen am BIP mehr als doppelt so groß und in

Frankreich immerhin 1,5-mal so groß wie in Deutschland. An geringeren öffentlichen Geldern liegt es dabei nicht. Während in Deutschland von 2017 bis 2019 rund 15 % des Wagniskapitals von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden, waren es in Großbritannien in diesem Zeitraum nur 8 % (KfW Research, 2020).

Die geringe Bedeutung des Wagniskapitalmarkts in Deutschland geht mit einer wenig ausgeprägten Kapitalmarktkultur einher. So ist die Aktionärsquote in Deutschland deutlich geringer als insbesondere in den angelsächsischen Ländern. Das erschwert erstmalige Börsengänge erfolgreicher Start-ups. Auch die Mitarbeiterkapitalbeteiligung ist in Deutschland komplizierter und aufwändiger (KfW Research, 2020).

Schließlich spielen institutionelle Anleger wie Pensionsfonds eine geringere Rolle in der Bereitstellung von Wagniskapital. Das gilt besonders im Vergleich zu den USA (Invest Europe, 2022). Zu prüfen wäre, inwieweit institutionelle Vorgaben, wie die Anlagegrundsätze des Versicherungsaufsichtsgesetzes, einem stärkeren Engagement von Pensionsfonds im Wege stehen. Auch die geplante Aktienrente könnte Möglichkeiten zur Stärkung des Wagniskapitalmarkts bieten.

Starke Forschungsuniversitäten

Wissensintensive Dienstleitungen setzen eine starke Forschungslandschaft und damit starke Forschungsuniversitäten voraus. Hinsichtlich des Forschungsausbaus haben deutsche Universitäten in den vergangenen beiden Jahrzehnten deutlich zugelegt. Die Exzellenzinitiative hat dabei erheblich zur Sichtbarkeit deutscher Universitäten beigetragen. Indessen ist die deutsche Forschungspolitik nach wie vor stärker geprägt von einer Förderung in der Breite als in der Spitze. Damit erhält Spitzenforschung geringeres Gewicht als z. B. in den angelsächsischen Ländern. Das zeigt sich auch in der Effizienz der Universitäten. In einem Effizienzvergleich europäischer Universitäten zeigen sich im Bereich der Universitäten mit medizinischem Schwerpunkt britische Universitäten als die effizientesten und deutsche Universitäten als die am wenigsten effizienten. Während britische Universitäten ihren Output (Forschungsausgang und Absolventen) im Durchschnitt um das 1,4-fache erhöhen könnten, wenn sie die Effizienzgrenze erreichten, könnten deutsche Universitäten ihren Output um das 3,7-fache erhöhen. Für die Effizienz ist insbesondere die Größe der Einrichtung eine wichtige Determinante (Herberholz und Wigger, 2021). Das deutet darauf hin, dass eine stärker an der Spitzenforschung orientierte Universitätspolitik einen Beitrag zu einer Stärkung der Forschungslandschaft leisten kann.

Technologieoffenheit

Ein innovationsoffenes Klima wird auch durch gesellschaftliche Offenheit für neue Technologien begünstigt. Dass in Deutschland eine vergleichsweise hohe Technologieskepsis herrscht, ist inzwischen bekannt und lässt sich auch empirisch nachweisen. So liefert eine neuere Studie Evidenz dafür, dass die deutsche Bevölkerung tendenziell die Risiken neuer Technologien höher gewichtet als beispielsweise asiatische Bevölkerungen (Rieger et al., 2021). Technologieoffenheit dürfte unter anderem mit dem Bildungssystem zusammenhängen. Je mehr sich bereits Schüler:innen für neue Technologien begeistern, desto stärker dürften die Chancen neuer Technologien gesehen werden. Das Bildungssystem ist zudem von zentraler Bedeutung für einen ausreichenden Nachwuchs in den wissensintensiven Berufen. Es sollte deshalb als ein Alarmzeichen gesehen werden, dass die Zahl der Studienanfänger:innen in den MINT-Fächern zuletzt um 6,5 % deutlich gesunken ist und damit um 2,5 Prozentpunkte mehr als die Zahl der Studienanfänger:innen insgesamt (Statistisches Bundesamt, 2023).

Innovationsoffener Umgang mit Daten

Wissensintensive Wertschöpfungen basieren in hohem Maße auf der Verarbeitung und dem Austausch von Daten. Künstliche Intelligenz etwa steht und fällt mit der Verfügbarkeit großer und aktueller Datenmengen. Eine gesellschaftlich optimale Nutzung von Daten setzt klare Regeln der Datenverarbeitung voraus. Davon ist Deutschland weit entfernt. Dezentral verteilte Kompetenzen im Datenschutz führen zu unterschiedlichen und zum Teil unnötig hemmenden und restriktiven Auslegungen des Datenschutzes (EFI, 2023). Es war, das muss man so klar konstatieren, ein Fehler, den Datenschutz in Deutschland föderal zu organisieren.

Fazit

Zur Stärkung des Technologiestandorts Deutschland bedarf es weniger zusätzlicher Subventionen als vielmehr einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für wissensintensive Wertschöpfungen. Mangelt es an geeigneten Rahmenbedingungen, so besteht die Gefahr, dass der Staat mit Forschungssubventionen Probleme zu lösen versucht, die er zunächst mit mangelhaften Institutionen selber schafft. Es ist höchste Zeit, dass Deutschland sich dieser institutionellen Probleme systematisch annimmt. Ein erster Schritt könnte die Einrichtung eines bundesweiten Technologierates sein. Dieser sollte sich jedoch nicht mit der Identifikation von Sektoren beschäftigen, die zusätzlicher Subventionen bedürfen. Vielmehr sollte er dazu beitragen, jene Hindernisse zu identifizieren, die der

Entwicklung wissensintensiver neuer Industrien im Wege stehen und Vorschläge entwickeln, diese Hindernisse zu beseitigen.

Literatur

- Agrawal, A. K., J. S. Gans und A. Goldfarb (2023), Similarities and Differences in the Adoption of General Purpose Technologies, *NBER Working Paper*, 30976.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), *Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2021*.
- Europäische Kommission (2014), Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt, 2014/C 188/02.

- EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2023), *Gutachten 2023*.
- Falck O., A. Kerkhof und C. Pfaffl (2021), Steuern und Innovation, *Ifo Forschungsberichte*.
- Feld, L. P., C. Fuest, J. Haucap, H. Schweitzer, V. Wieland und B. U. Wigger (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, *Kronberger Kreis-Studien*, 65.
- Herberholz, L. und B. U. Wigger (2021), Efficiency of European universities: A comparison of peers, *Research Policy*, 50, 104314.
- Invest Europe (2022), Investing in Europe: Private Equity Activity 2021.
- KfW Research (2020), *KfW Venture Capital Studie 2020 VC-Markt in Deutschland: Reif für den nächsten Entwicklungsschritt*.
- Rieger, M. O., M. Wang, M. Massloch und D. Reinhardt (2021), Opinions On Technology: a Cultural Divide Between East Asia and Germany?, *Review of Behavioral Economics*, 8, 73-110.
- Spengel, C. (2018), Steuerliche Förderung von Start-Up Unternehmen/ Gründern, Mimeo, Universität Mannheim.
- Statistisches Bundesamt (2023), Pressemitteilung, N004 vom 23. Januar.

Title: Do We Need IPCEI?

Abstract: An Important Project of Common European Interest (IPCEI) is a program in the EU that allows participating member states to subsidise the research and innovation of private companies. This paper addresses the question to what extent does IPCEI contribute to a better innovation climate. The paper argues that Germany does not need IPCEI. More than direct subsidies, an innovation-friendly climate in Germany necessitates appropriate tax and capital market conditions, robust research universities, reasonable data accessibility and less technology skepticism.

Anzeige

OPEN ECONOMICS GUIDE

Entdecken Sie die Zukunft der Wissenschaft

Open Access DIE VORTEILE

- 1 Mehr Sichtbarkeit für die Forschung
- 2 Erhöht nachweislich die Zitationsraten
- 3 Sorgt für höheren gesellschaftlichen Impact
- 4 Erlaubt schnelleres und qualifiziertes Feedback
- 5 Unterstützt eine gute wissenschaftliche Praxis
- 6 Führt zur Übereinstimmung mit Förderrichtlinien
- 7 Vergrößert den Nutzen von Forschung

WWW.OPENECONOMICS.ZBW.EU

ZBW Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
Leibniz Information Centre
for Economics

Thieß Petersen

Strategische Handelspolitik 2.0

Die Theorie der strategischen Handelspolitik kam in den frühen 1980er Jahren auf. Dabei ging es um die Frage, wie ein Land im Fall von Marktunvollkommenheiten – vor allem oligopolistischen Märkten – den eigenen Wohlstand durch gezielte handelspolitische Maßnahmen steigern kann. Heute gibt es weitere Marktunvollkommenheiten, die ebenfalls den Einsatz handels- und wirtschaftspolitischer Instrumente rechtfertigen.

Im Standardmodell einer offenen Volkswirtschaft sorgen staatliche Eingriffe in den internationalen Handel für Wohlfahrtsverluste. Diese betreffen sowohl das Land, das so einen Eingriff durchführt, als auch die Volkswirtschaften, gegen die sich die protektionistische Maßnahme richtet. Wenn es jedoch Marktunvollkommenheiten gibt, kann das den Einsatz handelspolitischer Instrumente rechtfertigen, weil sich damit die Wohlfahrt des eigenen Landes erhöhen lässt. In der Theorie der strategischen Handelspolitik wird Marktmacht als Begründung für einen staatlichen Eingriff in den internationalen Handel gesehen. Eine zentrale Annahme eines Marktes unter vollständiger Konkurrenz lautet, dass es viele Anbieter gibt, die alle klein sind und daher keine Macht besitzen, den Marktpreis eigenständig zu verändern. Im Fall der strategischen Handelspolitik liegt hingegen ein Oligopol auf dem Weltmarkt vor, d.h., an die Stelle der vollkommenen Konkurrenz tritt eine monopolistische oder oligopolistische Konkurrenz (Nowak-Lehmann Danzinger, 1994, 1). Es gibt nur eine geringe Zahl von Anbietern. Sie können einen Marktpreis fordern, der höher ist als der Gleichgewichtspreis im Fall der vollständigen Konkurrenz.

Ursache für diese Marktmacht sind in den theoretischen Überlegungen zur strategischen Handelspolitik steigen-

© Der/die Autor:in 2023. 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.

de Skalenerträge in der Produktion. Skalenerträge geben an, wie sich die Produktionsmenge verändert, wenn die Einsatzmengen aller Produktionsfaktoren erhöht werden. Wenn eine Verdoppelung aller Produktionsfaktoren zu einer Verdoppelung des Gesamtertrags führt, liegen konstante Skalenerträge vor. Wenn sich der Gesamtertrag hingegen mehr als verdoppelt, handelt es sich um steigende Skalenerträge. Steigende Skalenerträge sind mit sinkenden Grenz- und Durchschnittskosten verbunden, weil die Produktionskosten in Relation zur Produktionsmenge nur unterproportional zunehmen. Dies hat zur Folge, dass jede zusätzlich produzierte Einheit weniger Kosten verursacht als die bisher produzierten Mengeneinheiten, sodass die Durchschnittskosten abnehmen. Der Anbieter, der die größte Gütermenge produziert und verkauft, verlangt den geringsten Preis – und verdrängt damit alle anderen Anbieter vom Markt.

Gründe für eine Marktmacht im internationalen Handel sind statische Skaleneffekte (z. B. hohe Fixkosten bei Forschung und Entwicklung), dynamische Skaleneffekte (Lerneffekte der Beschäftigten) und Netzwerk-Externalitäten (Klodt, 1992, 3-8). Bei einer Netzwerk-Externalität hängt der Nutzen, den einzelne Verbraucher:innen aus dem Konsum eines Produkts ziehen, auch davon ab, wie viele andere Konsument:innen das Produkt nutzen. Je mehr Teilnehmende z. B. in sozialen Netzwerk anzutreffen sind, desto attraktiver ist es für Menschen, sich dem entsprechend großen Netzwerk anzuschließen. Langfristig entscheiden sich also alle Nutzer:innen für das Unternehmen, das die meisten Teilnehmer:innen hat. In allen drei Fällen setzt sich in einem Land das Unternehmen durch, das die größte Gütermenge anbietet – entweder weil es den geringsten Preis aller Anbieter fordert oder weil es die meisten Nutzer:innen eines Netzwerkgutes hat und daher der attraktivste Anbieter ist. Eine strategische Handelspolitik bietet sich also an, wenn sich der Weltmarkt für ein bestimmtes Produkt durch strukturelle Besonderheiten auszeichnet, die zu einer hohen Marktkonzentration führen und damit hohe Marktzutrittsschranken für mögliche Konkurrenten etablieren. Bei der strategischen Handelspolitik beschränken sich die

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

wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates nur auf diese Märkte (von Weizsäcker und Waldenberger, 1992, 403).

Die hohen Marktzutrittsschranken sorgen für überdurchschnittliche Gewinne, die als Oligopolrenten bezeichnet werden. Ein Land kann darauf defensiv oder aggressiv reagieren (von Weizsäcker und Waldenberger, 1992, 404; Nowak-Lehmann Danzinger, 1994, 4; Hilpert, 2022, 1 f.):

Bei einer *defensiven strategischen Handelspolitik* reagiert das Inland auf eine aggressive strategische Handelspolitik des Auslands. Es geht also um den Schutz der einheimischen Unternehmen vor ausländischen Anbietern. Dazu kann auch zählen, dass das Inland eine strategische Handelspolitik einsetzt, um zu verhindern, dass bedeutsame Schlüsseltechnologien durch ausländische Unternehmen monopolisiert werden. Im Mittelpunkt einer defensiven Handelspolitik steht der Schutz der Importsubstitutionsgüterindustrie. Bei einer *aggressiven bzw. offensiven strategischen Handelspolitik* geht es um die Erschließung neuer Absatzmärkte oder eine Stärkung der Wettbewerbsposition inländischer Unternehmen auf bereits existierenden Absatzmärkten. Das Inland setzt wirtschaftspolitische Instrumente ein, um die Wettbewerbsposition der einheimischen Unternehmen im Ausland zu stärken und so die Gewinne des Inlands zu erhöhen. Bei dieser Ausformung der strategischen Handelspolitik steht die Exportgüterindustrie im Mittelpunkt.

Die Gemeinsamkeit beider Ansätze besteht darin, dass die Förderung der einheimischen Unternehmen einen Teil der Oligopolrenten aus dem Ausland ins Inland umleitet. Es kommt zu einer Rentenumlenkung, die die Wohlfahrt des Inlands erhöht. Ziel kann auch die Rentenschaffung sein. Sie liegt vor, wenn die strategische Handelspolitik den einheimischen Unternehmen eine starke Position auf neuen, zukunftssträchtigen Märkten ermöglicht (Siebert, 2000, 126). Ein prominentes Beispiel für eine defensive strategische Handelspolitik ist die finanzielle Förderung des Flugzeugbauers Airbus durch die EU. Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre dominierten zwei US-amerikanische Unternehmen, Boeing und McDonnell Douglas, den Weltmarkt für zivile Großraumflugzeuge. Beide wurden nach Ansicht Europas von den USA indirekt subventioniert, indem Finanzmittel im Bereich der militärischen Flugzeuge gezahlt wurden und diese Einfluss auf die Qualität und die Produktionskosten der zivilen Großraumflugzeuge hatten. Airbus erhielt daher ebenfalls Subventionen von der EU (von Weizsäcker und Waldenberger, 1992, 405).

Instrumente der strategischen Handelspolitik

Für eine strategische Handelspolitik gibt es unterschiedliche Instrumente, die nicht zwingend handelspolitische Maßnahmen sein müssen. Ein gängiges Instrument einer strategi-

schon Handelspolitik sind Subventionen. Als Subvention im engen Sinne gilt jede finanzielle Begünstigung, die der Staat Unternehmen gewährt, ohne dass er dafür eine entsprechende Gegenleistung erhält. Bei einem weiter gefassten Verständnis zählen auch Steuervergünstigungen sowie staatliche Bürgschaften und Garantien dazu. Im Kontext der strategischen Handelspolitik ist vor allem an zwei Arten von Subventionen zu denken:

Zum einen geht es um Subventionen, die die Produktionskosten der Unternehmen reduzieren. Um eine dauerhafte staatliche Unterstützung zu vermeiden, sollten sich die Subventionen auf Investitionen in Sachkapital, Humankapital sowie Forschung und Entwicklung beschränken. Durch die Förderung dieser Investitionen werden die Produktionsbedingungen in den inländischen Unternehmen verbessert. Es kommt zu einer quantitativen oder qualitativen Verbesserung der Produktionsfaktoren, was zu einer Steigerung der Produktivität und damit einer Verringerung der Stückkosten führt. Wenn die inländischen Unternehmen die erforderlichen Investitionen erfolgreich durchgeführt und eine preisliche Wettbewerbsfähigkeit erlangt haben, kann der Staat seine Subventionszahlungen einstellen. Zum anderen sind Exportsubventionen möglich. Unternehmen erhalten nicht für alle Produkte eine Subvention, sondern ausschließlich für die, die exportiert werden. Diese Subventionen verbessern nicht die Produktivität im Inland. Sie erhöhen lediglich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Unternehmen durch einen staatlichen Eingriff, der den Preis künstlich senkt. Falls die einheimischen Unternehmen keine technologischen Maßnahmen durchführen und daher auch keine Preissenkungen realisieren können, muss der Staat seine Subventionen dauerhaft zahlen.

Zur strategischen Handelspolitik können auch öffentliche Investitionen zählen. Wenn der Staat Investitionen in den Bereichen Sachkapital, Humankapital und Know-how bzw. Technologie tätigt, kommt das auch den privaten Unternehmen zugute. Sofern diese Investitionen die Produktivität der Unternehmen erhöhen, z. B. weil diese nun besser ausgebildete Fachkräfte einstellen können, kommt es zu einer Reduzierung der Produktionskosten. Das verbessert wiederum die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Unternehmen auf oligopolistischen Weltmärkten können schließlich auch klassische handelspolitische Instrumente wie Zölle und nicht tarifäre Handelshemmnisse eingesetzt werden.

Gründe für eine strategische Handelspolitik 2.0

Jenseits der Besonderheiten, die zu einer oligopolistischen Marktstruktur führen, gibt es heute zusätzliche ordnungspolitische Motive für eine strategische Handelspolitik:

1. Klumpenrisiken bei importierten Rohstoffen, Vorleistungen und Endprodukten können einen staatlichen Eingriff begründen. Der Begriff des Klumpenrisikos stammt ursprünglich aus dem Finanzsektor und beschreibt eine Situation, in der Anleger:innen ihr Geld ausschließlich oder zum größten Teil für eine Vermögensform ausgeben. Wenn es dort zu einem rapiden Preisrückgang kommt, verlieren die Anleger:innen wegen der fehlenden Risikostreuung viel Geld. Klumpenrisiken können sich auch im Außenhandel ergeben: Einzelwirtschaftlich ist es z. B. aus Sicht eines deutschen Unternehmens absolut rational auf russisches Gas zu setzen, weil dies vor dem russischen Angriff auf die Ukraine am günstigsten war. Es wäre betriebswirtschaftlich nicht rational, auf andere Zulieferländer auszuweichen. Wenn sich jedoch alle deutschen Unternehmen für Russland als Beschaffungsmarkt für Erdgas entscheiden, ergibt sich ein Klumpenrisiko, das die gesamte deutsche Wirtschaft abhängig von russischem Gas macht. Das Ausbleiben dieser Erdgasimporte führt dann zu Produktionseinbrüchen, die die gesamte Volkswirtschaft betreffen – also nicht nur die Unternehmen, die dieses Erdgas importieren. Damit liegt eine negative Beschaffungsexternalität im Außenhandel vor (Braml und Felbermayr, 2022, 24).
2. Staatliches Eingreifen in den Außenhandel ergibt sich auch, wenn nicht alle Volkswirtschaften in gleichem Ausmaß auf einen negativen externen Effekt reagieren. Ein negativer externer Effekt liegt vor, wenn wirtschaftliche Akteur:innen nicht alle Kosten ihrer Entscheidungen tragen. Ein Beispiel ist der Ausstoß von CO₂. Ein negativer externer Effekt führt zu einem Marktversagen, weil eigeninteressierte Wirtschaftssubjekte bei ihren Entscheidungen lediglich die privaten Kosten und den privaten Nutzen berücksichtigen. Durch das Abwälzen eines Teils der insgesamt anfallenden Kosten auf die Gesellschaft wählt ein eigeninteressiertes Individuum ein im Vergleich zum gesamtgesellschaftlichen Optimum zu großes Aktivitätsniveau. In Deutschland und der EU reagiert die Politik auf dieses Marktversagen, indem sie Treibhausgasemissionen in vielen Fällen nur erlaubt, wenn die Verursacher:innen dafür Emissionszertifikate erwerben. Dadurch werden diese Emissionen mit einem CO₂-Preis belegt. Ein zusätzlicher staatlicher Eingriff wird erforderlich, wenn im Rest der Welt keine oder nur sehr geringe CO₂-Preise vorliegen. In diesem Fall ist zu erwarten, dass emissionsintensive wirtschaftliche Aktivitäten in Länder mit einer weniger strengen Klimapolitik verlagert werden, sodass es zu einem Carbon Leakage kommt (Petersen, 2021, 116-124). Das Ziel eines nationalen CO₂-Preises – die Verringerung des CO₂-Emissionsvolumens – wird dadurch konterkariert. Theoretisch ist es sogar möglich, dass der weltweite Ausstoß an Treibhausgasen zunimmt. Dies ist der Fall, wenn die im Ausland eingesetzten Produktionsverfahren mehr Emissionen verursachen als eine klimafreundlichere Produktionstechnologie in Deutschland. Die im Inland erzielte Emissionsreduzierung wird dann von den zusätzlichen Emissionen im Ausland überkompensiert.
3. Die voranschreitende Digitalisierung führt dazu, dass es vermehrt zu natürlichen Monopolen kommt. Hierzu kommt es aus zwei zentralen Gründen. Eine Ursache ist die spezielle Kostenstruktur vieler digitaler Güter und Plattformen: Während die Entwicklung dieser Güter bzw. der Aufbau der Plattformen mit hohen Fixkosten verbunden ist, tendieren die Grenzkosten der Produktion gegen null. Zudem haben viele digitale Produkte den bereits skizzierten Charakter eines Netzwerkgutes. In der Digitalökonomie besteht somit „die Tendenz, dass natürliche Monopole zum Normalfall werden“ (Quitau und Broders, 2019, 1).
4. Handelspolitische Intervention können notwendig werden, wenn es auf den Weltmärkten keinen freien Marktzugang gibt. Dies ist z. B. der Fall, wenn ausländische Unternehmen keinen Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen im Inland haben oder wenn sie keinen Zugang zu Unternehmensbeteiligungen im Inland erhalten. Grund dafür können Kapitalverkehrskontrollen sein, die eine Beteiligung ausländischer Investor:innen an inländischen Unternehmen verbieten.
5. Eine Regierung kann sich für handelspolitische Maßnahmen entscheiden, wenn es im Ausland Marktverzerrungen gibt, also z. B. Subventionen des ausländischen Staates für dessen Unternehmen oder Importzölle des Auslands. Derartige Verzerrungen sind nicht neu, aber sie dürften in Zukunft zunehmen. Grund dafür ist, dass die internationalen Handelsbeziehungen zukünftig stärker als bisher nicht mehr nur unter dem Kriterium der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit betrachtet werden, sondern auch vermehrt im Hinblick auf geopolitische Erwägungen. Das bedeutet, dass Länder bei der Ausgestaltung ihrer außenwirtschaftlichen Beziehungen auch darauf achten, ihre politischen Ziele durchzusetzen. So ging es z. B. bei den Handelsstreitigkeiten zwischen den USA unter Donald Trump und China nicht nur um das US-amerikanische Handelsbilanzdefizit, sondern vielmehr um die weltweite Technologieführerschaft. Technologische Überlegenheit ist immer mehr eine zentrale Voraussetzung für wirtschaftliche Stärke – und wirtschaftliche Stärke ist wiederum eine wichtige Voraussetzung für politische und militärische Macht bzw. Überlegenheit (Rudolf, 2020, 11). Generell ist zu befürchten, dass viele Volkswirtschaften in Zukunft verstärkt handelspolitische Instrumente einsetzen, um damit ihre politischen Ziele zu erreichen. Mögliche In-

strumente dafür sind neben Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen auch Sanktionen, Exportbeschränkungen, Exportverbote und vieles mehr (Görg und Kamin, 2021, 854 f.).

Schließlich gibt es eine weitere Begründung für eine staatliche Intervention in den Außenhandel: Bei der strategischen Handelspolitik der 1980er und 1990er Jahre ging es um die Förderung der inländischen Exporte und einen Schutz der heimischen Unternehmen vor Importen. Dass wichtige Importe aus dem Ausland unterbleiben, wurde nicht problematisiert – warum sollten ausländische Unternehmen auf den Verkauf ihrer Produkte verzichten? Wird der eigene Außenhandel jedoch auch zur Verfolgung geopolitischer Ziele eingesetzt, kann der Verzicht auf Exporte sinnvoll sein, weil das im Abnehmerland zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Problemen führen kann. Zu einer modernen strategischen Handelspolitik gehört daher auch die Verringerung von Importabhängigkeiten, um so die eigene wirtschaftliche Verletzbarkeit und eine daraus resultierende politische Erpressbarkeit zu verringern sowie die Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Instrumente für eine strategische Handelspolitik 2.0

Sowohl mit Blick auf die Klumpenrisiken als auch auf die Importabhängigkeit von Staaten, die ihre außenwirtschaftlichen Aktivitäten zur Erreichung geopolitischer Ziele einsetzen, bietet sich eine Importbegrenzung aus einzelnen Ländern an – und damit eine größere Diversifizierung der Importquellen. Wenn die einzelnen Unternehmen diese Diversifizierung nicht erreichen, weil sie aus betriebswirtschaftlichen Gründen alle mit dem gleichen Importland zusammenarbeiten, ist eine staatliche Intervention erforderlich. Sie könnte z.B. darin bestehen, dass für ausgewählte kritische Produkte eine maximale Importmenge aus einzelnen Ländern festgelegt wird. Um diese Mengenbeschränkungen praktisch durchzusetzen, könnten entsprechende Importlizenzen versteigert werden, „um eine möglichst effiziente und wohlstandsmaximierende Zuteilung zu erreichen“ (Braml und Felbermayr, 2022, 27). Eine Diversifizierung der Importquellen kann zudem über den Abschluss neuer Freihandelsabkommen erreicht werden. Der Aufbau von entsprechenden Produktionskapazitäten in Deutschland bzw. der EU ist eine andere Möglichkeit. Er dient der Stärkung der Importsubstitution. Diese Lösungsoption ist jedoch mit höheren Produktionskosten verbunden, die von den inländischen Wirtschaftssubjekten – also den Konsument:innen oder den Steuerzahler:innen – getragen werden müssen. Um die damit verbundenen Mehrkosten möglichst gering zu halten, bietet es sich an, dass lediglich in Kapazitätsreserven investiert wird. Dieses Vorgehen wird z. B. in der deutschen Stromversorgung angewendet. Dort hat die Politik die Übertragungsnetzbetreiber ver-

pflichtet, Produktionskapazitäten vorzuhalten. Diese werden nur im Notfall eingesetzt. Die damit verbundenen Vorhaltungskosten werden auf die Netzentgelte umgelegt und folglich von den Endverbraucher:innen getragen.

Schließlich ist auch an den Aufbau strategischer Reserven zu denken, so wie in Deutschland bei der strategischen Erdölreserve. Die anfallenden Kosten tragen entweder die Verbraucher:innen über eine Einpreisung der Lagerhaltungskosten in die Preise oder die Steuerzahler:innen, falls der Staat die Reservehaltung finanziert bzw. selbst durchführt (ausführlicher Haucap et al., 2020). Um die negativen externen Effekte, die mit wirtschaftlichen Entscheidungen verbunden sind, zu internalisieren, bieten sich staatliche Preise an. Sie entsprechen im theoretischen Idealfall der Differenz zwischen den privaten Kosten und den gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Aktivität. Im Fall von Treibhausgasemissionen entspricht der staatliche CO₂-Preis also den gesellschaftlichen Zusatzkosten, die sich ergeben, wenn wirtschaftliche Aktivitäten 1 t CO₂ ausstoßen. Wenn jedoch nur einzelne Länder den negativen externen Effekt von Treibhausgasemissionen bepreisen, drohen die Produktionsortverlagerungen mit einem Carbon Leakage. Um dies zu verhindern, bietet sich ein „Carbon Border Adjustment Mechanism“ an. Dessen Grundstruktur sieht, wie folgt, aus: Wenn der Staat den Ausstoß von Treibhausgasemissionen mit einem Preis belegt, werden die Exporte der inländischen Unternehmen von dieser Besteuerung befreit. Der inländische Emissionspreis erhöht nicht die Exportpreise, sodass die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen bestehen bleibt. Produkte, die aus dem Ausland importiert und im Inland verkauft werden, haben im Fall eines inländischen Emissionspreises einen Wettbewerbsvorteil, wenn die ausländischen Unternehmen in ihrem Land keinen Emissionspreis zahlen müssen. Zum Ausgleich dieses Wettbewerbsnachteils für inländische Unternehmen werden die Importe daher mit einer Emissionsabgabe belastet. Wenn andere Staaten protektionistische Maßnahmen einsetzen, z. B. weil sie damit geopolitische Ziele erreichen wollen, erlauben die Regeln des Welthandels Vergeltungsmaßnahmen. Erlaubte Reaktionen auf Marktverzerrungen im Ausland sind vor allem Antidumpingzölle und Antisubventionszölle. Schließlich bieten sich auch ausländische Direktinvestitionen als Ansatzpunkt für außenwirtschaftspolitische Maßnahmen an. Hierbei sind zwei Richtungen zu unterscheiden:

- Begrenzung von Direktinvestitionen ausländischer Investor:innen im Inland: Um Schlüsselindustrien und Schlüsseltechnologien im Inland zu halten, können Kapitalverkehrskontrollen sinnvoll sein. Damit lässt sich der Erwerb entsprechender Unternehmensanteile durch ausländische Investor:innen verhindern.

- Förderung von Direktinvestitionen einheimischer Unternehmen im Ausland: Wenn deutsche Unternehmen Anteile oder sogar ganze Unternehmen im Ausland erwerben, die für Deutschland essenzielle Vorleistungen oder Endprodukte herstellen, können sich diese Unternehmen durch ihre Unternehmensbeteiligung den Zugriff auf diese Produkte sichern. Das verringert die Gefahr, dass der Import dieser Produkte unterbleibt. Sollte das Ausland jedoch mit sehr restriktiven handelspolitischen Maßnahmen arbeiten, also z. B. einem Exportverbot dieser Produkte nach Deutschland, lässt sich diese Unterbrechung der Importe nicht verhindern. Im schlimmsten Fall besteht sogar die Gefahr, dass die Unternehmensbeteiligungen im Ausland ihren Wert für den Investor verlieren und abgeschrieben werden müssen – so wie nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine, der dazu führte, dass viele westliche Unternehmen ihre Sachanlagen in Russland aus den Bilanzen gestrichen haben.

Wirtschaftspolitische Herausforderungen

Die theoretische Begründung, dass eine strategische Handelspolitik im Fall einer oligopolistischen Konkurrenz den Wohlstand einer Volkswirtschaft erhöhen kann, basiert auf einer Reihe von Annahmen. Wenn diese in der Realität jedoch nicht erfüllt sind, ist auch nicht mehr garantiert, dass staatliche Interventionen in den internationalen Handel tatsächlich wohlfahrtssteigernd wirken. Fünf Herausforderungen spielen dabei eine zentrale Rolle.

Damit eine staatliche Intervention im Bereich des Außenhandels die Wohlfahrt des eigenen Landes erhöht, muss der Staat *erstens* über das dafür erforderliche Wissen verfügen. Geht es um die Förderung von Zukunftsbranchen bzw. Zukunftstechnologien, basiert der Erfolg einer strategischen Handelspolitik darauf, dass die geförderten Sektoren tatsächlich Erfolg versprechende Produkte und Technologien umfassen. Der Staat muss also wissen, welche Produkte und Technologien in Zukunft nachgefragt werden und wettbewerbsfähig sind. Es ist jedoch keinesfalls garantiert, dass der Staat über das dafür erforderliche Wissen verfügt. Damit ist auch nicht gewährleistet, dass er die richtigen Sektoren und Technologien fördert.

Zweitens müssen bei der Förderung ausgewählter Sektoren die damit verbundenen Opportunitätskosten berücksichtigt werden. Wenn der Staat ausgewählte Produkte, Technologien oder Sektoren fördert, erhöht er damit den Einsatz von Produktionsfaktoren in den geförderten Bereichen. Angesichts der Knappheit von Produktionsfaktoren stehen diese dann nicht mehr für alternative Verwendungszwecke zur Verfügung. Es ist zumindest theoretisch nicht ausgeschlossen, dass die in Geldeinheiten ausgedrückten Opportunitätskosten größer sind als der Wert der umgelenkten bzw. neu geschaffenen Renten.

Zu den Kosten einer strategischen Handelspolitik gehören *drittens* auch alle negativen Konsequenzen, die mit dem Einsatz von handelspolitischen Instrumenten für das eigene Land entstehen (von Weizsäcker und Waldenberger, 1992, 404). Zunächst einmal ist an die Finanzierung der staatlichen Subventionen zu denken. Werden diese durch eine Steuererhöhung finanziert, bedeutet das an anderer Stelle Preissteigerungen. Sie schwächen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aller inländischen Unternehmen. Gleiches gilt für Importbeschränkungen, weil sie die Preise für importierte Rohstoffe und Vorleistungen erhöhen. Daraus ergeben sich weitere negative Folgen für das Inland: Bei den privaten Haushalten kommt es zu einem Kaufkraftverlust, der zu einer Einschränkung der Konsumgüternachfrage führen kann. In den inländischen Unternehmen steigen die Produktionskosten, was zu Produktionsrückgängen mit Beschäftigungs- und Einkommensverlusten führt. Ein Beispiel dafür sind die Schutzzölle für Stahl, die unter Präsident Bush 2002 in den USA eingeführt wurden. Der damit verbundene Anstieg des Stahlpreises führte nach empirischen Schätzungen im Laufe des Jahres 2002 in den USA insgesamt zu einem Verlust von rund 200.000 Arbeitsplätzen. Das waren mehr Arbeitsplätze als die gesamte amerikanische Stahlindustrie in diesem Jahr hatte (187.500 im Dezember 2002, Francois und Baughman, 2003, 12). Schließlich ist noch zu berücksichtigen, dass geschützte Wirtschaftssektoren wegen des geringeren Wettbewerbsdrucks zur Ineffizienz neigen können. Das schwächt dann auch den technologischen Fortschritt.

Ein *vierter* Grund, der gegen eine Wohlfahrtssteigerung durch eine strategische Handelspolitik spricht, können ausländische Direktinvestitionen sein. Wenn ein Land einen bestimmten Sektor im eigenen Land fördert und damit die Gewinne der dort involvierten Unternehmen erhöht, steigert dies nur dann die nationale Wohlfahrt, wenn diese Gewinne im Inland verbleiben. Sollten die Eigentümer:innen der betroffenen Unternehmen jedoch im Ausland ansässig sein, fließen diese Gewinne ins Ausland. Das für die nationale Wohlfahrt relevante Bruttonationaleinkommen steigt also nicht um den Zuwachs der Gewinne (Nowak-Lehmann Danzinger, 1994, 38 f.).

Fünftens ist zu berücksichtigen, dass die Vorteilhaftigkeit der strategischen Handelspolitik für die nationale Wohlfahrt darauf basiert, dass das Ausland keine Gegenmaßnahmen ergreift. Ausländische Regierungen können jedoch mit Vergeltungsmaßnahmen reagieren. Das verschlechtert die Exportchancen der Unternehmen des Landes, das eine strategische Handelspolitik anwendet. Und es betrifft gegebenenfalls nicht nur die Unternehmen der geschützten inländischen Branchen, sondern zahlreiche andere Branchen. Wenn diese Reaktion des Auslands die inländische Regierung zu weiteren handelspolitischen Maßnahmen motiviert, droht ein Subventionswettbewerb. Er erhöht nicht die Gewinne

der beteiligten Unternehmen, bedeutet für die Staaten aber zusätzliche Subventionsausgaben (Klodt, 1992, 9).

Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen

Eine zentrale Schlussfolgerung lautet, dass es in den kommenden Jahren voraussichtlich eine Vielzahl von Fällen geben wird, in denen eine handelspolitische Intervention des Staates die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt Deutschlands bzw. der EU steigern kann. Grund dafür ist die Erwartung, dass es mehr Situationen geben wird, die zu einem Marktversagen führen. Damit ein staatlicher Eingriff angemessen auf dieses Marktversagen reagieren kann, sind jedoch zwei Herausforderungen zu beachten.

Die erste wirtschaftspolitische Herausforderung besteht in der Identifikation von Wirtschaftsbereichen, für die eine strategische Handelspolitik angewendet werden sollte. Um z. B. die inländische Importabhängigkeit zu reduzieren, muss der Staat in der Lage sein, die Rohstoffe, Vorleistungen und Endprodukte zu identifizieren, bei denen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine kritische Importabhängigkeit besteht. Dies ist keine triviale Aufgabe. Zwar gibt es etablierte Methoden, mit denen z. B. die EU-Kommission die Importabhängigkeit diagnostiziert. Kriterien für eine kritische Importabhängigkeit bei einem bestimmten Produkt sind das Ausmaß der Konzentration auf Lieferländer dieses Produkts, der Anteil der Importe aus Nicht-EU-Ländern an den gesamten Importen dieses Produkts und das Verhältnis der Importe aus Nicht-EU-Ländern zu den entsprechenden Exporten der EU (European Commission, 2021, 19-22). Allerdings geben diese Indikatoren keinen Hinweis darauf, ob es für die so identifizierten Produkte Substitute gibt – aus anderen Ländern oder durch alternative Produkte. Unklar ist auch, wie hoch der inländische Bedarf in Zukunft ist – wenn ein als kritisch identifiziertes Importprodukt zukünftig kaum noch benötigt wird, sind gegebenenfalls keine Maßnahmen erforderlich, um die Importabhängigkeit zu verringern. Zudem wird nicht berücksichtigt, wie wichtig diese Produkte für weitere Produktionsprozesse im Inland sind (ausführlicher Overdiek, 2023).

Die zweite wirtschaftspolitische Herausforderung besteht in der Identifikation der geeigneten handelspolitischen Instrumente inklusive der genauen Ausgestaltung dieser Instru-

mente. So sind z. B. bei dem konkreten Design eines „Carbon Border Adjustment Mechanism“ zahlreiche Detailfragen zu klären: Wie wird der CO₂-Gehalt eines Importprodukts festgelegt? Wie werden im Ausland geltende Emissionspreise berücksichtigt? Wie lässt sich ein Verstoß gegen die internationalen Regeln des grenzüberschreitenden Handels vermeiden (ausführlicher Holzmann, 2022)?

Diese und weitere Fragen müssen auf Basis einer belastbaren Empirie beantwortet werden. Dabei sind auch indirekte Effekte und ökonomische Wechselwirkungen zu berücksichtigen. Gelingt dies nicht, droht die Gefahr, dass die Instrumente einer modernen Handelspolitik mehr ökonomischen Schaden anrichten, als sie Nutzen stiften.

Literatur

- Braml, M. T. und G. J. Felbermayr (2022), Außenwirtschaftliches Gleichgewicht im 21. Jahrhundert, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft – *Focus Paper*, 1, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- European Commission (2021), Strategic dependencies and capacities, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 352 final.
- Francois, J. und L. M. Baughman (2003), *The Unintended Consequences of U. S. Steel Import Tariffs: A Quantification of the Impact During 2002*.
- Görg, H. und K. Kamin (2021), Globalisierung trifft Geoökonomie, *Wirtschaftsdienst*, (101)11, 854-857, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/11/beitrag/globalisierung-trifft-geoökonomie.html> (2. März 2023).
- Haucap, J., T. Petersen und T. Stühmeier (2020), Resilienz internationaler Lieferketten, *Policy Brief Zukunft Soziale Marktwirtschaft*, 6.
- Hilpert, H. G. (2022), Zeitenwende in der EU-Handelspolitik, *SWP-Aktuell*, 61.
- Holzmann, S. (2022), Zwischen Klimaschutz und Industrieerhalt – Was kann der CBAM leisten?, *Policy Brief Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft*, 4, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- Klodt, H. (1992), Theorie der strategischen Handelspolitik und neue Wachstumstheorie als Grundlage für eine Industrie- und Technologie-politik?, *Kieler Arbeitspapier*, 533.
- Nowak-Lehmann Danzinger, F. (1994), Strategische Handelspolitik und nationale Wohlfahrt: Eine kritische Analyse, *John-F.-Kennedy-Institut für Nordamerikastudien Working Paper*, 69.
- Overdiek, M. (2023), Kritische Abhängigkeiten auf dem Weg zur Klimaneutralität, *Policy Brief der Bertelsmann Stiftung*, (Arbeitstitel, im Erscheinen).
- Petersen, T. (2021), CO₂ zum Nulltarif? Warum Treibhausgasemissionen einen Preis haben müssen.
- Quitau, J. und A. Broders (2019), *Marktwirtschaft in Gefahr? Digitale Monopole*.
- Rudolf, P. (2020), Der sino-amerikanische Weltkonflikt, in B. Lippert und V. Perthes (Hrsg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China*, 10-12.
- Siebert, H. (2000), *Außenwirtschaft*, 7. Aufl.
- von Weizsäcker, C. C. und F. Waldenberger (1992), Wettbewerb und strategische Handelspolitik, *Wirtschaftsdienst*, (72)8, 403-409.

Title: Strategic Trade Policy 2.0

Abstract: The theory of strategic trade policy came into being in the early 1980s. It addressed the question of how a country can increase its own economic welfare through state intervention in the case of oligopolistic world markets. Today, there are many reasons that justify government intervention in foreign trade: Cluster risks in importing raw materials and intermediate inputs, different responses to the negative externalities of greenhouse gas emissions, monopolies in the digital economy, and the growing importance of geopolitical considerations. These developments are likely to lead to a renaissance of strategic trade policy interventions, i.e. subsidies, investment controls and trade restrictions, to name only the most important ones.

Sikandar Siddiqui*

Der globale Westen zwischen Schulden, Inflation und geopolitischen Krisen

Ausgerechnet in einer Phase, in der globale Herausforderungen wie der anthropogene Klimawandel eigentlich ein grenzüberschreitend koordiniertes Handeln erfordern würden, scheinen vielerorts nationale Egoismen in der Außenwirtschaftspolitik die Oberhand zu gewinnen. Zeitgleich droht die ökonomische Basis der geopolitischen Hegemonie des globalen Westens durch die Kaufkraftverluste seiner Währungen und eine steigende Schuldenlast untergraben zu werden. Sollten die Existenz und Tragweite der daraus resultierenden Dilemmata nicht erkannt werden, wird die innere Stabilität der westlichen Demokratien einer nicht zu unterschätzenden Gefahr ausgesetzt.

Die Internationalisierung der Güter-, Kapital- und Informationsströme, die nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime Osteuropas einen heftigen Beschleunigungsschub erhielt, hat entscheidend dazu beigetragen, dass weltweit Millionen von Menschen die Fesseln extremer Armut abschütteln konnten (World Bank Group, 2022). In den etablierten Industrienationen des globalen Westens hat es die damit einhergehende Intensivierung des Wettbewerbs auf den Gütermärkten, so Rogoff (2004), möglich gemacht, dass trotz einer überwiegend expansiv ausgerichteten Geldpolitik der verantwortlichen Notenbanken die Steigerungsraten der Verbraucherpreise über lange Jahre zumeist maßvoll ausfielen. Doch der Ausbruch der COVID-19-Pandemie Anfang 2020 und der russische Einmarsch in die Ukraine 2022 haben dem Zeitalter stetig wachsender Prosperität, das mit der oft beschworenen Globalisierung einherzugehen schien, ein jähes Ende bereitet. Zugleich nehmen in vielen Staaten des globalen Westens die innergesellschaftlichen Konflikte, die unter anderem aus der ungleichen Verteilung der

fraglos vorhandenen Wohlstandszuwächse aus der Vergangenheit (so unter anderem Bergh et al., 2017) resultiert haben, offenbar an Intensität zu.

Als Folge dieser Entwicklungen hat sich nicht nur, aber auch in den USA eine Kehrtwende zu einer zunehmend an nationalistischen Prinzipien ausgerichteten Wirtschaftspolitik vollzogen. Die unter Präsident Trump getroffene Entscheidung, US-amerikanische Warenimporte aus der Volksrepublik China mit Strafzöllen von 25% zu belegen (BBC News, 2018), konnte noch mit dem Verweis auf die ebenfalls merkantilistisch anmutende Außenwirtschaftspolitik der chinesischen Regierung gerechtfertigt werden. Ebenso kann der 2021 von der Biden-Administration verabschiedete Infrastructure Investment and Jobs Act mit seinem schwindelerregend wirkenden Ausgabenvolumen von 550 Mrd. US-\$ über acht Jahre als ein Versuch gewertet werden, offenkundige Versäumnisse auszugleichen, die aus einer jahrzehntelangen Vernachlässigung öffentlicher Investitionen in das Verkehrswesen sowie die Energie- und die Wasserversorgung resultiert haben.

Doch mittlerweile ist offenkundig, dass auch ein sehr erheblicher Teil der weiteren rund 500 Mrd. US-\$ öffentlicher Aufträge, Steuervergünstigungen und Beihilfen, die für den Inflation Reduction Act von 2022 veranschlagt werden, ausschließlich für in den USA ansässige Empfänger:innen reserviert ist (Meyer, 2022). Nicht ohne Grund wurde daher unlängst die Befürchtung laut, dass auf diesem Wege der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen den Staaten des globalen Westens durch derartige Maßnahmen einseitig zugunsten der USA verzerrt werden wird (France 24, 2022). Der Umstand, dass die vom russischen Angriff auf die Ukraine ausgelöste Energiekrise in der EU ohnehin schon schwer auf den Volkswirtschaften

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Der vorliegende Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Dr. Sikandar Siddiqui leitet den Bereich Quantitative Methoden bei der Deloitte Audit Analytics GmbH.

der meisten EU-Länder lastet, während die USA mit ihren vergleichsweise reichen Vorkommen an Schiefergas sogar zu den Profiteuren der Krise gehören könnten (Borelli, 2022), dürfte nicht dazu beitragen, die dadurch aufgekommene Befürchtungen zu zerstreuen. Dies ist angesichts der Tatsache, dass globale Herausforderungen wie der anthropogene Klimawandel eigentlich ein grenzüberschreitend koordiniertes, solidarisches Verhalten der politisch Verantwortlichen erfordern würde, eine höchst bedenkliche Entwicklung.

Für Japan und die Mitgliedstaaten der EU ist aufgrund ihrer fortdauernden militärischen Abhängigkeit von den USA nicht zu erwarten, dass die geschilderten Interessengegensätze in wirklich substanzielle politische Spannungen münden. In anderen Teilen der Welt könnte die Entwicklung anders verlaufen. Die Republik Indien etwa geht nicht nur in der Außenpolitik – etwa im Verhältnis zur Russischen Föderation oder zu anderen Staaten des globalen Südens – dezidiert eigene Wege (Pande, 2022); auch auf ökonomischem Gebiet will die politische Führung der weltweit bevölkerungsreichsten Demokratie das Heft des Handelns offenbar in der Hand behalten und unterstützt als „strategisch“ deklarierte wirtschaftliche Aktivitäten, etwa in der pharmazeutischen Industrie oder im Bereich der Informationstechnologie, mit generösen Subventionen und Erleichterungen bei Steuern und Abgaben (Dhingra und Meyer, 2021).

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit gelernt haben aber auch offenbar die Regierungen Boliviens, Chiles, Mexikos, Perus und Argentiniens, auf deren Territorien sich ein großer Teil jener seltenen Metalle befinden, die im globalen Westen für die Elektrifizierung des Transport- und Verkehrswesens, aber auch etwa für den Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur benötigt werden. Statt sich bei der Vermarktung dieser wertvollen Substanzen gegeneinander ausspielen zu lassen, planen die Verantwortlichen vor Ort offenbar, ihre Förderungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsaktivitäten nach dem Vorbild der OPEC-Staaten miteinander zu koordinieren, wie unter anderem Lewkowicz (2022) und Reuters (2022) zu berichten wissen. Im Erfolgsfall ist zu erwarten, dass sich auch auf diesem essenziellen Gebiet die bestehenden ökonomischen Machtverhältnisse zulasten Nordamerikas, Europas sowie Japans verschieben, zumal die ökonomischen Verheißungen, die mit den Stichworten „Energiewende“ und „Digitalisierung“ assoziiert werden, längst auch in anderen Staaten Aufmerksamkeit gefunden haben.

Bleibende Ambitionen, schwindende Mittel

Vor allem aber droht eine Zunahme der politischen Spannungen zwischen dem globalen Westen und der Volksre-

publik China. Die zunehmende Integration des Reichs der Mitte in die Weltwirtschaft hatte um die Jahrtausendwende bei vielen westlichen Beobachter:innen die Erwartung geweckt, dass sich dieses auf Dauer mit die Rolle einer verlängerten Werkbank sowie eines Geldautomaten für die notorisch defizitären Staatshaushalte der USA, Japans und der EU zufriedengeben würde. Seit sich diese Hoffnung als trügerisch erwiesen hat, geht in den Staaten des globalen Westens offenbar die Befürchtung um, ein weiterer ökonomischer Aufstieg Chinas könne sich zu einer Herausforderung für die geopolitische Hegemonie der USA und ihrer Verbündeten entwickeln (etwa Bosco, 2023). Ob allerdings der Versuch, die wirtschaftliche Entwicklung einer Nation von über 1 Mrd. Menschen mit Zöllen, Subventionen und Drohgebärden zu behindern, sich wirklich positiv auf die internationale Sicherheit auswirkt, darf bezweifelt werden.

Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil sich die Anzeichen dafür mehren, dass das ökonomische Fundament der geopolitischen Dominanz des globalen Westens zunehmend auf tönernen Füßen zu stehen scheint. Schließlich nähern sich die als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts ausgedrückten Schuldenquoten der öffentlichen Haushalte in einer ganzen Reihe von EU-Ländern – wie auch in den USA und Japan – mittlerweile dem Niveau aus der Zeit unmittelbar nach der Finanzkrise von 2008/2009 oder liegen zum Teil sogar darüber (Trading Economics, 2022). Dabei spiegeln diese Zahlen die erheblichen Mehrausgaben, die in den meisten dieser Nationen infolge der demografischen Alterung und für den eigentlich doch fest zugesagten Übergang zu einer klimafreundlichen Ökonomie zu erwarten sind, noch ebenso wenig wider wie die unlängst aus verständlichen Gründen beschlossenen Zuwächse bei den Verteidigungsausgaben. Dies alles gibt Anlass zu der Befürchtung, dass zumindest einige dieser Staatshaushalte der Gefahr ausgesetzt sind, ihre Schulden dienstfähigkeit zu überfordern.

Das vielleicht sicherste Indiz für die Stichhaltigkeit dieser Befürchtung sind nicht die Zahlenkolonnen aus der offiziellen Statistik, sondern die Tatsache, dass sich in den besagten Wirtschaftsräumen die Zentralbanken während der vergangenen Jahre gezwungen sahen, als letztinstanzliche Käufer für öffentliche Anleihen der betreffenden Länder am Markt aufzutreten, die ansonsten angesichts ihres wenig attraktiven Risiko- und Renditeprofils keine hinreichende Akzeptanz bei privaten Investoren gefunden hätten (etwa Giordano, 2020). Diese geldpolitische Strategie konnte so lange ohne gravierende Rückschläge durchgehalten werden, wie die Steigerungsraten der Verbraucherpreise durch intakte Lieferketten, einen intensiven grenzüberschreitenden Wettbewerb unter den Produzenten und reichlich verfügbare Energierohstoffe

in eng gesteckten Grenzen gehalten wurden. Unter den aktuell geltenden Bedingungen ist jedoch keine dieser Voraussetzungen mehr gegeben.

Hinzu kommt: Über lange Jahre konnten die Staaten des globalen Westens sich an den internationalen Finanzmärkten zu Vorzugskonditionen verschulden, weil insbesondere US-Dollar, aber (in geringerem Maße) auch etwa Euro, Sterling und Yen im internationalen Güter- und Kapitalverkehr zu den am häufigsten eingesetzten und akzeptierten Zahlungs- und Anlagewährungen gehören (IMF, 2022). Doch unter den heutigen Bedingungen droht mit der schwindenden Kaufkraft dieser Währungen auch ihre Akzeptanz als universelles Tausch- und Wertaufbewahrungsmittel einem Erosionsprozess unterworfen zu sein. Dies gilt umso mehr, als auch Inhaber:innen von Bankkonten sich nicht mehr unbedingt darauf verlassen können, dass ihre Verfügungsrechte an den darauf gehaltenen Guthaben auch im Krisenfall fortbestehen. Deutlich gezeigt hat das schon die auf Kosten der Einlegekund:innen vollzogene, handstreichartige Sanierung des zypriotischen Bankensektors im Jahr 2013 (Eder und Gaugele, 2013); aber auch die zunehmende Tendenz zum Einsatz finanzieller Restriktionen als Waffe im Rahmen geopolitischer Konflikte, etwa bei der Aufkündigung des Nuklearkommens mit dem Iran durch die USA (etwa Sen, 2019), weist in die gleiche Richtung.

Erosion des Vertrauens

Es ist daher wahrscheinlich nur eine Frage der Zeit, bis sich im Bewusstsein der maßgeblichen Beteiligten der Eindruck festsetzt, dass die Praxis der Staatsfinanzierung in den führenden Nationen des globalen Westens Züge eines gigantischen Schneeballsystems aufweist, in dem bestehende Verbindlichkeiten nur durch die Aufnahme neuer, immer größerer Schulden bedient werden. Es liegt im Wesen derartiger Systeme, dass ihr Fortbestand in dem Maße gefährdet ist, wie das Vertrauen in seine Stabilität nachlässt.

Möglicherweise ist die schon im Jahr 2022 zu verzeichnende, starke Zunahme der kumulierten Goldreserven der Zentralbanken weltweit (Verma, 2022) ein Indiz dafür, dass dieser Prozess mittlerweile begonnen hat. Auch die in der Arbeit von Liu und Papa (2022) dokumentierten, teilweise bereits erfolgreichen Bemühungen der BRICS-Staaten, Alternativen zu dem faktisch von den USA dominierten, grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrssystem SWIFT zu etablieren, sind vor diesem Hintergrund erklärbar. Auf jeden Fall besteht aktuell jedoch für ökonomisch rational Handelnde, die über nennenswerte Geldvermögen verfügen, ein starker Anreiz dazu, so viel wie möglich davon für den Erwerb von Vermögenswerten einzusetzen,

von deren Tausch- oder Gebrauchswert sie ein höheres Maß an Beständigkeit erwarten. Beispiele hierfür sind Grund und Boden, Industrie- und Agrarrohstoffe, Edelmetalle sowie Anteile an Unternehmen, die für menschliches Leben unentbehrliche Waren und Leistungen, wie etwa Trinkwasser, Nahrungsmittel, Energie und pharmazeutische Erzeugnisse, produzieren. Sollte die gegenwärtige Tendenz dazu, geopolitische Hegemonieansprüche auch unter Einsatz robusterer Instrumente als jenen der Diplomatie durchsetzen zu wollen, fortbestehen, dürfte das freilich auch die Bilanzen von Unternehmen aufbessern, deren Produkte nicht notwendigerweise der Erhaltung menschlichen Lebens dienen, sondern zu dem genauen Gegenteil eingesetzt werden können. Als Folge dieser Entwicklungen droht der beginnende Schwund des Vertrauens in die Wertbeständigkeit der aktuell weltweit noch führenden Handels- und Anlagewährungen alsbald zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden.

Imperiale Überdehnung und die Stabilität von Demokratien

Über die Frage, mit welchen Mitteln sich die Regierungen des globalen Westens der schleichenden Aushöhlung des ökonomischen Fundaments ihrer geopolitischen Vormachtstellung entgegenstellen werden, kann einstweilen nur spekuliert werden. Offensichtlich ist, dass jeder auf dieses Ziel gerichtete Versuch eine Inanspruchnahme sehr erheblicher ökonomischer Ressourcen erfordern wird, die dann für andere Zwecke – etwa die Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen, Investitionen in Bildung und Infrastruktur oder auch nur die Befriedung innergesellschaftlicher Verteilungskonflikte – logischerweise nicht mehr zur Verfügung stehen.

So kommt die Sprache fast zwangsläufig auf den in Yale lehrenden Historiker Paul Kennedy (1987), der auf Grundlage mehrerer historischer Präzedenzfälle zu einer These gelangt ist, die oft bündig mit dem Begriff der „imperialen Überdehnung“ (imperial overstretch) zusammengefasst wird. Damit ist gemeint, dass Großmächte bei dem Versuch, den Status einer weltweit führenden Supermacht zu erlangen, die Saat ihres eigenen Niedergangs ausbringen können, weil die Mittel, die für die weitere Ausdehnung ihrer geopolitischen Einflussphäre eingesetzt werden, zur Sicherung des bereits Erreichten fehlen. Bekanntlich ist keineswegs garantiert, dass derartige Prozesse ohne nennenswerte Verluste an Menschenleben ablaufen.

Im Interesse der Transparenz wäre es daher zu begrüßen, wenn die Verantwortlichen in Wirtschaft und Politik zumindest zu verstehen geben könnten, dass sie sich der Existenz und der Tragweite der oben beschriebenen Dilemmata bewusst sind, und welche Alternativen sie zu

ihrer Bewältigung in Erwägung ziehen. Geschieht dies nicht, dürfte sich in erheblichen Teilen der Öffentlichkeit der Eindruck festsetzen, dass zumindest Teile der ökonomischen wie politischen Machteliten des globalen Westens den Herausforderungen der Jetztzeit ohne das wünschenswerte Maß an Orientierung gegenüberstehen. Für die innere Stabilität der westlichen Demokratien könnte dies zu einer nicht zu unterschätzenden Gefahr werden.

Literatur

- BBC News (2018), Trump puts 25% tariff on Chinese goods, <https://www.bbc.com/news/business-44498484> (19. Januar 2023).
- Bergh, A., A. Kolev und C. Tassot (2017), *Economic globalisation, inequality and the role of social protection*, OECD.
- Borelli, S. (2022), Gas tycoon Charif Souki sees US boon from Europe's energy crisis, *Financial Times*, 8. September.
- Bosco, J. (2023), US-China war game shows need for victory if deterrence fails, *The Hill*, 17. Januar, <https://thehill.com/opinion/international/3815457-us-china-war-game-shows-need-for-victory-if-deterrence-fails/> (2. Mai 2023).
- Dhingra, S., und T. Meyer (2021), Leveling the Playing Field: Industrial Policy and Export-Contingent Subsidies in India, *World Trade Review*, 1-17.
- Eder, F. und J. Gaugle (2013), Zypern nimmt den Sparern 5,8 Milliarden Euro, *Die Welt*, 16. März, <https://www.welt.de/wirtschaft/article114502095/Zypern-nimmt-den-Sparern-5-8-Milliarden-Euro.html> (19. Januar 2023).
- France 24 (2022), Why EU leaders are upset over Biden's Inflation Reduction Act, <https://www.france24.com/en/europe/20221216-why-eu-leaders-are-upset-over-biden-s-inflation-reduction-act> (19. Januar 2023).
- Giordano, J. (2020), Federal Reserve Becomes Buyer of Last Resort, *S&P Global*, 27. März, <https://www.spglobal.com/en/research-insights/articles/federal-reserve-becomes-buyer-of-last-resort> (19. Januar 2023).
- IMF – International Monetary Fund (2022), Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER), <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (19. Januar 2023).
- Kennedy, P. (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Random House.
- Lewkowicz, J. (2022), Lateinamerika diskutiert regionale Strategie für die Lithiumproduktion, *amerika21 – Nachrichten und Analysen aus Lateinamerika*, 4. November, <https://amerika21.de/analyse/260767/lateinamerika-lithiumproduktion> (24. Januar 2023).
- Liu, Z. Z. und M. Papa (2022), *Can BRICS De-dollarize the Global Financial System?*, Cambridge University Press.
- Meyer, R. (2022), The Biggest Thing to Happen in International Climate Diplomacy in Decades, *The Atlantic*, 31. August.
- Pande, A. (2022), Russia Ties Will Not Impede India's Growing US Partnership, *The Diplomat*, 17. November, <https://thediplomat.com/2022/11/russia-ties-will-not-impede-indias-growing-us-partnership/> (22. Januar 2023).
- Reuters (2022), Mexico seeks lithium association with Argentina, Bolivia and Chile, <https://www.reuters.com/world/americas/mexico-seeks-lithium-association-with-argentina-bolivia-chile-2022-05-03/> (19. Januar 2023).
- Rogoff, K. (2004), Globalization and Global Disinflation, in Federal Reserve Bank of Kansas City (2004), *Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy, Papers and Proceedings of 2003 Jackson Hole Symposium*.
- Sen, J. (2019), The Weaponization of the Dollar: Policy Options for Small Countries, *LSE Ideas*, August 2019.
- Trading Economics (2022), Country List: Government Debt to GDP, <https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (19. Januar 2023).
- Verma, M. (2022), Financial and Monetary Systems: Here's why so many central banks are buying gold, <https://www.weforum.org/agenda/2022/11/central-banks-gold-market-economy-global/> (19. Januar 2023).
- World Bank Group (2022), Correcting Course.

Title: *The Global West Between Debt Overhang, Monetary Depreciation and Geopolitical Tensions*

Abstract: *At a time in which global challenges such as anthropogenic climate change would actually require cross-border coordinated policy action, the selfish pursuit of national interest frequently gains the upper hand in the practice of international economic policy. At the same time, the economic basis of the geopolitical hegemony of the global West is at risk of being undermined due to soaring rates of inflation and an increasing debt burden. If those responsible in business and politics fail to demonstrate, in a credible manner, that they are aware of the existence and scope of the resulting dilemmas, they could expose the internal stability of western democracies to a substantial threat.*

Reinhard Felke, Sebastian Schmitz, Luc Tholoniati*

Der Schlüssel für eine zukunftsfeste deutsche Wirtschaft liegt in Europa

Die deutsche Wirtschaft wurde 2022 in besonderem Maße von Russlands Angriffskrieg in der Ukraine getroffen. Aufgrund ihrer starken Exportabhängigkeit fielen die hohen Energiepreise, die schwächelnde Weltkonjunktur und gestörte Lieferketten besonders stark ins Gewicht. Umso beeindruckender ist die Widerstandskraft der deutschen Volkswirtschaft. Doch die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der erfolgsverwöhnten deutschen Wirtschaft reichen tiefer als die aktuellen Sorgen um Gaslieferungen und Energiepreise. Es stellt sich nicht nur die Frage, wie gut die deutsche Wirtschaft durch den Winter kommt, sondern auch mit welcher wirtschaftspolitischen Strategie Deutschland seinen Wohlstand in Zukunft sichern will.

Der deutsche Wachstumsmotor ist seit geraumer Zeit aus dem Tritt. Es sind vor allem drei Trends, die weitgehend gleichzeitig und teils seit etlichen Jahren belastend auf die deutsche Wirtschaft einwirken: *Erstens* der Umgang mit dem vom Menschen gemachten Klimawandel, *zweitens* das Ende alter geopolitischer Gewissheiten und *drittens* der weiter fortschreitende demografische Wandel. Diese drei fundamentalen Entwicklungen treffen Deutschland nicht allein, aber in besonderem Maße. Und

sie erfordern umfassende wirtschaftspolitische Antworten. Die Mobilisierung des unausgeschöpften Integrationspotenzials der EU sollte dabei ein zentraler Baustein sein. Die Europäische Kommission formuliert regelmäßige wirtschaftspolitische Empfehlungen an ihre Mitgliedstaaten, auch an Deutschland (Europäische Kommission, 2022c). Dabei ist die europäische Dimension konsequent mitgedacht, nicht zuletzt im Interesse Deutschlands.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

* Die hier geäußerten Ansichten in diesem Beitrag sind ausschließlich die der Autoren und geben nicht unbedingt die offiziellen Ansichten der Europäischen Kommission oder der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wieder.

Umgang mit dem menschengemachten Klimawandel

Der Klimawandel und die mit der erforderlichen Dekarbonisierung verbundenen Herausforderungen sind nicht neu. Deutschland war lange Jahre Vorreiter, wenn es darum ging, umweltschonende Produkte oder Technik zur Erschließung alternativer Energiequellen zu entwickeln. Doch die Dynamik erlahmte. Es galt das Argument, dass Deutschland allein nur einen bescheidenen Beitrag zur Lösung eines globalen Problems leisten könne. Auch aus Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen energieintensiven Industrien wurde Klimaschutz auf die lange Bank geschoben. Doch spätestens seit dem Pariser Klimaschutzabkommen 2015 und den verstörenden Bildern von Jahrhundertüberschwemmungen, Waldbränden und sich jährlich steigenden Hitzerekorden ist der Handlungsdruck gewachsen. Mit der russischen Invasion in die Ukraine hat er sich nochmals dramatisch erhöht.

Ein verstärktes Zusammenwirken innerhalb der EU bietet Deutschland die Chance, die erforderliche Dynamik in der Dekarbonisierung zurückzugewinnen. Die von der Europäischen Kommission (2019) eingeleitete klimapolitische Ordnungspolitik (Europäischer Green Deal) setzt mit dem europäischen Klimagesetz und dem Fit-for-55-Programm klare Leitlinien und gibt Investoren lang-

Dr. Reinhard Felke ist Abteilungsleiter bei der Europäischen Kommission in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

Dr. Sebastian Schmitz ist Referent für Handelspolitik in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen.

Luc Tholoniati ist Abteilungsleiter bei der Europäischen Kommission in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen.

fristig Orientierung und Planungssicherheit. Außerdem garantiert die EU die Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb des europäischen Binnenmarkts und setzt sich global für einen fairen Lastenausgleich mit Europas wichtigsten Handelspartnern ein. Ein solcher europaweiter Regulierungsrahmen ist für die Geschwindigkeit der Klimapolitik entscheidend.

Deutschland hat ehrgeizige Klimaziele¹ und möchte ab 2045 klimaneutral wirtschaften. Die dazu notwendigen öffentlichen und privaten Investitionen haben oft eine lange Vorlaufzeit. Der beschleunigte Ausbau alternativer Energien, der Umstieg auf klimafreundliche Produktionsmethoden und die Modernisierung und Erweiterung des Schienennetzes müssen daher heute getätigt werden, um in 20 Jahren ihre klimafreundliche Wirkung voll entfalten zu können. Um die russischen Gaslieferungen durch erneuerbare Energien und Flüssiggasimporte ersetzen zu können, braucht es umfangreiche Investitionen. Der jüngste Aufbau neuer Gasterminals ist ein erster Schritt. Oberste Priorität muss außerdem dem Ausbau der Stromnetze und erneuerbarer Energien eingeräumt werden. Dafür gilt es, Investitionshemmnisse rasch abzubauen und Genehmigungsverfahren zu straffen.

Deutschland hat viel aufzuholen. Seit 2001 stagniert das Nettoanlagevermögen in der deutschen Stromerzeugung, während es etwa in Frankreich, den Niederlanden und Schweden um ca. 50 % gestiegen ist (Europäische Kommission, 2022a). Deutschland muss das Tempo bei Investitionen in die Dekarbonisierung deutlich erhöhen, um die selbst gesteckten Ziele erreichen und Energiesicherheit dauerhaft gewährleisten zu können. Eine konsequente Umsetzung der entsprechenden Reformen im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) im Einklang mit den Prioritäten des von der Kommission im Sommer vorgeschlagenen REPowerEU-Programms kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

Neue geopolitische Realitäten

Deutschland hat wie kaum ein anderes EU-Mitglied von der Globalisierung der Weltwirtschaft profitiert. In den vergangenen drei Jahrzehnten haben der rasante Aufstieg Chinas und das dynamische Wirtschaftswachstum anderer Schwellenländer, die Einfuhr billiger Rohstoffe und Vorprodukte sowie den Absatz von Maschinen, Automobilen und Chemie- und Pharmaprodukten – alles zentrale Säulen der deutschen Industrie – beflügelt. Im Zuge

der EU-Osterweiterung hat die deutsche Wirtschaft ihre industriellen Produktions- und Lieferketten weiter stark internationalisiert und dadurch hohe Effizienzgewinne eingefahren. Aufgrund dieser engen Verflechtung in die Weltwirtschaft konnte Deutschland die Folgen der Großen Finanzkrise rasch wieder abschütteln. Die realisierten Effizienzgewinne haben auch dazu beigetragen, dass Deutschland im internationalen Vergleich einen hohen Anteil an Industrieproduktion und einen relativ kleinen Dienstleistungssektor aufweist (Europäische Kommission, 2022a). Doch die geopolitischen Realitäten ordnen sich neu. Alte Gewissheiten gelten nicht mehr. Das ist nicht erst seit der Invasion Russlands in der Ukraine so. Die für die deutsche Wirtschaft so vorteilhaften Globalisierungsimpulse haben sich schon vor der COVID-19-Krise erkennbar abgeschwächt. Das rasante Wachstum aufholender Volkswirtschaften geht seit geraumer Zeit auf Normalmaß zurück. Zuletzt hat die Pandemie gezeigt, wie anfällig global aufgestellte Lieferketten gegenüber unerwarteten Störungen fernab der heimischen Produktionsstätten sein können. Hinzu kommen zunehmende Spannungen in den Handelsbeziehungen mit China, Trumps Frontalangriff auf die regelbasierte Welthandelsordnung und natürlich der Brexit. Schließlich bleibt abzuwarten, wie sich die durch den Krieg in der Ukraine verursachten Verwerfungen langfristig auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen und den Rohstoffzugang auswirken.

Vor dem Hintergrund der geopolitischen Neuordnung muss eine neue Wachstumsstrategie für Deutschland vor allem zwei Dinge miteinander verbinden: einerseits gilt es, die inländische Nachfrage strukturell zu stärken; andererseits muss es die Chancen des europäischen Binnenmarkts voll nutzen, einschließlich neuer europäischer Handelsinitiativen. Die Europäische Kommission weist seit Jahren auf das nicht voll ausgeschöpfte heimische Potenzial der deutschen Wirtschaft hin, etwa im Rahmen des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens (Europäische Kommission, 2022a), genauso wie der IWF und die OECD. Der hohen heimischen Ersparnisbildung stehen viele Jahre niedriger Investitionstätigkeit gegenüber. Das Ergebnis waren Jahr für Jahr neue Rekordüberschüsse in der Leistungsbilanz, die Defizite und erhöhte Auslandsverschuldung anderswo bedingen, und ein Wirtschaftswachstum, das unter den Möglichkeiten geblieben ist. Auch hier hat Deutschland viel aufzuholen.

Private und öffentliche Investitionen blieben in den vergangenen Jahren weit hinter dem zurück, was eine moderne und fortschrittliche Volkswirtschaft zukunftsfest macht. Nur 15,4 % der privaten Haushalte in Deutschland haben heute Zugang zu einem schnellen Glasfaseranschluss. Das ist der zweitniedrigste Wert in der EU. In den fünf bestplatzierten EU-Ländern liegt der Wert bei

¹ Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung soll von derzeit knapp über 40 % bis 2030 auf 80 % und bis 2035 auf fast 100 % steigen. Das Ziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 1990 wurde auf 65 % verschärft.

85 % und darüber. Für Unternehmen sieht das Bild kaum anders aus. Jahre der Unterinvestitionen, insbesondere auf kommunaler Ebene, haben die Qualität der öffentlichen Infrastruktur stark in Mitleidenschaft gezogen. Schätzungen des kumulierten öffentlichen Investitionsbedarfs in den Bereichen Dekarbonisierung, Digitalisierung, Bildung, Verkehr und Infrastruktur schwanken mittlerweile zwischen 1,3 % und 2,1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr für das nächste Jahrzehnt und darüber hinaus (Bardt et al., 2020; Krebs, 2020; Krebs und Steitz, 2021; Raffer und Scheller, 2021). Deutschland benötigt schlichtweg mehr Tempo, um den Investitionsstau aufzulösen und nötige Investitionen in die digitale und grüne Transformation zeitnah umsetzen.

Eine höhere Investitions- und Reformdynamik würde daher vor allem Deutschland nutzen und käme auch der europäischen Wirtschaft zugute. Umgekehrt profitiert die deutsche Wirtschaft schon heute von den durch den Europäischen Aufbaufonds ausgelösten Wachstumsimpulsen. Analysen der Kommission zeigen, dass die gleichzeitige Umsetzung der ambitionierten nationalen Reform- und Investitionspläne der europäischen Partnerländer in den kommenden Jahren spürbare positive Nachfrage- und Wachstumseffekte in Deutschland auslösen, die jene des mit rund 26 Mrd. Euro im Vergleich zur Wirtschaftsleistung kleinen nationalen Plans deutlich übersteigen (Pfeiffer et al., 2022). Eine adäquate Infrastruktur wird vor allem dann zum Wachstumsmotor, wenn gleichzeitig auch die Wettbewerbskräfte gestärkt werden. Daher kann und muss Deutschland im eigenen Interesse mehr tun, um den Binnenmarkt in Europa zu beleben. Deutschland hat in den vergangenen Jahren nur sehr verhaltene Schritte unternommen, um seinen Markt stärker gegenüber anderen europäischen Ländern zu öffnen. Gemessen an seinem BIP hat Deutschland den zweitniedrigsten Anteil an europaweiten Ausschreibungen (Europäische Kommission, 2022b). Zudem machen es 16 unterschiedliche Bauordnungen in den Bundesländern und häufig noch papierbasierte Bauanträge europäischen Firmen schwer, in Deutschland Projekte durchzuführen. Reformen in diesem Bereich könnten dabei helfen, den Bau- und Sanierungsstau in Deutschland zu reduzieren und Kosten zu senken. Auch auf dem Markt für unternehmensnahe Dienstleistungen verhindern restriktive Zugangsbeschränkungen eine freie Entfaltung der Wettbewerbskräfte zum Nachteil von Effizienz, Innovation und Produktivität und führen letztlich zu höheren Kosten für die deutsche Wirtschaft.

Schließlich sollte sich Deutschland für eine wachstumsorientierte und nachhaltige europäische Handelspolitik stark machen. Mit seinen 450 Mio. Konsumenten ist der europäische Binnenmarkt nicht nur der wichtigste Absatz-

markt für deutsche Produkte und Dienstleistungen, die EU ist auch weltweit ein gewichtiger und attraktiver Handelspartner. Die berechtigten Sorgen um Lieferengpässe, Zugang zu Ressourcen und geopolitische Spannungen in der Weltwirtschaft dürfen nicht zu Protektionismus und Fragmentierung führen. Der weitere wettbewerbskonforme Ausbau europäischer Handelsbeziehungen sollte vielmehr dazu beitragen, Bezugs- und Absatzmärkte breiter aufzustellen, Abhängigkeiten zu reduzieren und neue Innovationsimpulse und Effizienzgewinne zu erschließen. Die Wiederherstellung und Stärkung der multilateralen regelgebundenen Handelsbeziehungen sollten dabei weiterhin das Leitmotiv sein.

Demografischer Wandel

Deutschland gehört zu den Ländern, die am stärksten von der Alterung der Gesellschaft betroffen sein werden. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in den 2020er Jahren voraussichtlich um 3,7 Mio. abnehmen.² Die Auswirkungen sind schon heute auf dem Arbeitsmarkt sichtbar. Gleichzeitig zeichnen sich zukünftige alterungsbedingte Mehrbelastungen für die öffentlichen Haushalte immer deutlicher ab. Ohne konsequente Reform wird sich der Finanzierungsbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung in den kommenden Jahren deutlich erhöhen und die Tragfähigkeit des Rentensystems zunehmend gefährden (Stellungnahmen des Sachverständigenrates, 2020; der Gemeinschaftsdiagnose, 2021; der Deutschen Bundesbank, 2022; oder des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, 2021). In den vergangenen Jahren hat die Ausweitung der Rentenleistungen (wie die Altersrente für langjährige Versicherte, die zusätzliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten, sowie die Grundrente) die Situation weiter verschärft. Werden die steigenden Kosten weiter auf den Bundeshaushalt abgewälzt, würde dies die Möglichkeiten für wachstumsfördernde öffentliche Investitionen einschränken.

In der vergangenen Dekade konnte die zunehmende Alterung durch Zuwanderung, vor allem aus Osteuropa, durch die gelungene Arbeitsmarktintegration von Frauen und Älteren kompensiert werden. Entgegen anfänglicher Befürchtungen einer Armutzuwanderung hatte sich die Einführung der allgemeinen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger:innen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten 2011 für Deutschland als echter Glücksgriff erwiesen und dabei geholfen den hohen Arbeitskräftebedarf in Deutschland zu decken (Hammer und Hertweck, 2022). Mit dem Ren-

² Der Altersabhängigkeitsquotient wird 2030 um mehr als 12 Prozentpunkte auf 46,4 % steigen und sich bis 2060 weiter auf 54,3 % beschleunigen. Der Quotient gibt das Verhältnis zwischen der Zahl der Menschen im Alter von 65+ sowie zwischen 20 und 64 Jahren an (Europäische Kommission, 2021).

teneintritt der Babyboomer in den 2020ern wird dies allerdings zunehmend schwierig.

Durch die Pandemie hat sich die angespannte Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt weiter verschärft. Viele Bereiche der Wirtschaft leiden nicht nur an einem ausgeprägten strukturellen Fachkräftemangel, sondern auch an einem allgemeinen Arbeitskräftemangel. Dies lässt sich auch auf eine geringere Zuwanderung aus Osteuropa zurückführen. Zwar sind mit den Vertriebenen aus der Ukraine die Zuwanderungszahlen vorübergehend gestiegen. Doch aufgrund der aufholenden Wirtschaftsentwicklung und der auch dort rasch alternden Bevölkerung wird künftig mit rückläufigen Zuwanderungszahlen zu rechnen sein (Europäische Kommission, 2021). Eine gemeinsame Europäische Migrationspolitik kann dem zumindest entgegenwirken. Um auch weiterhin für Zugewanderte attraktiv zu sein, wird Deutschland agiler und flexibler bei der Anerkennung ausländischer Bildungs- und Berufsabschlüsse sein und seiner Produktivität und wirtschaftlichen Kraft angemessene Löhne zahlen müssen.

Neben der Zuwanderung tut Deutschland gut daran, die verbleibenden Potenziale des inländischen Arbeitsmarkts zu heben. Die deutschen Beschäftigungsquoten gehören mittlerweile zu den höchsten in der EU, auch dank der arbeitsmarkt- und familienpolitischen Reformen in der Vergangenheit. Doch es bestehen weiterhin Spielräume, das Arbeitsangebot und die geleisteten Arbeitsstunden zu erhöhen. Dazu wäre es notwendig, die im EU-Vergleich an der Spitze liegenden Steuer- und Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit zu senken. Die Kommission empfiehlt insbesondere für Beziehende niedriger und mittlerer Einkommen sowie Zweitverdiener:innen die Anreize zu erhöhen, die Arbeitszeit auszuweiten.

Ein starkes Europa für eine zukunftsfeste deutsche Wirtschaft

Die deutsche Wirtschaft ist in schwierigem Fahrwasser. Der Angriff Russlands auf die Ukraine und die Wucht der damit einhergehenden Energiekrise erschüttern das deutsche Wirtschaftsmodell. Eine strategische Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik bietet Chancen – für Deutschland und Europa. Deutschland muss seine inländische Nachfrage strukturell stärken und sich stärker auf Europa besinnen. Dazu gehören durchgreifende Reformen und nachhaltig höhere Investitionen zu Hause ebenso wie eine engere Zusammenarbeit in Europa. Der politische Mehrwert, der aus koordiniertem Handeln entsteht, ist größer als die Summe einzelner nationaler Maßnahmen: sei es bei der Sicherstellung der Energieversorgung, der dringend erforderlichen Dekarbonisierung der Volkswirtschaft oder um langfristig eine Technologiefüh-

erschaft in strategisch wichtigen Bereichen zu erlangen. Politikkoordination auf europäischer Ebene mit dem gemeinsamen Binnenmarkt als Grundstein ist der Schlüssel zum Erfolg für alle der EU zugehörigen Volkswirtschaften. Mit den Aufbau- und Resilienzplänen haben die Mitgliedstaaten die Gelegenheit, ihre wirtschaftspolitischen Herausforderungen anzugehen und dabei den grünen und digitalen Wandel zu beschleunigen, den Europa dringend braucht. Die Arbeiten dazu sind in den meisten Mitgliedstaaten voll im Gange.

Die Ausschöpfung des vollen Potenzials der europäischen Integration und Deutschlands Aufbruch in ein neues Wachstumsmodell sind eng miteinander verbunden. Ein neues Wirtschaftsmodell, in dem Wachstumschancen im Inland und im europäischen Binnenmarkt realisiert werden, rüstet die deutsche Wirtschaft gegen Krisen und geopolitische Verwerfungen und bringt Europa voran. Um das Potenzial des Binnenmarktes voll auszuschöpfen, ist ein stärkeres deutsches Engagement in Europa erforderlich. Deutschland sollte sich für eine tiefere Integration Europas stark machen, sei es bei der Neuformulierung der europäischen Haushaltsregeln, um Stabilität, Wachstum und Vertrauen zu stärken, der Kapitalmarkt- und Bankenunion, um den Zugang zu privater innovativer Finanzierungen europaweit zu erleichtern, dem Digitalen Binnenmarkt, um Europas Innovationskraft zu stärken, oder einer gemeinsamen Europäischen Handels- und Migrationspolitik, um im globalen Wettbewerb um Märkte und Talente besser bestehen zu können. Die ungenutzten Potenziale der europäischen Integration können Deutschland dabei helfen, auch in der Zukunft der Wachstumsmotor Europas zu bleiben. Dafür braucht Deutschland aber den frischen Wind einer Wirtschaftspolitik, bei der deutsche und europäische Ziele übereinstimmend gedacht werden und nicht auseinanderfallen. Der europäische Green Deal gibt hierfür den strategischen Rahmen.

Literatur

- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2020), For a sound fiscal policy. Enabling public investment, *IW-Policy Paper*, 6.
- Deutsche Bundesbank (2022), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, 74(6), 49-64.
- Europäische Kommission (2019), Der Europäische Grüne Deal. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM/2019/640 final.
- Europäische Kommission (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), *European Economy Institutional Papers*, 148.
- Europäische Kommission (2022a), Macroeconomic Imbalance Procedure: In-depth review for Germany, SWD/2022/629 final.
- Europäische Kommission (2022b), Single Market Scoreboard. Access to public procurement 2021.
- Europäische Kommission (2022c), Länderbericht Deutschland 2022, SWD/2022/606 final.

Gemeinschaftsdiagnose (2021), Krise wird allmählich überwunden – Handeln an geringerem Wachstum ausrichten.

Hammer, L. und S. Hertweck (2022), The impact of EU immigration on labour market outcomes in Germany over the past decade, *Deutsche Bundesbank Research Brief*, 45.

Krebs, T. (2020), Öffentliche Investitionen: Bedarfe und Finanzierung. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema Schuldenbremse und Investitionen.

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

Raffer, C. und H. Scheller (2021), KfW-Kommunalpanel 2021, Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Pfeiffer, P., J. Varga, und J. In 't Veld (2022), Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics*, 1-23.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Jahresgutachten 2020/21*, Kapitel 6: Demografischer Wandel: Nachhaltige Alterssicherung.

Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (2021), Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Title: *The Key to a Future-Proof German Economy Lies in Europe*

Abstract: *The German economy has been hit hard by Russia's war of aggression against Ukraine. Higher energy prices, weaker global trade and supply chain disruptions have had a profound impact. In addition to this new geopolitical reality, Germany faces rapid demographic changes and the need to manage its transition to a carbon-neutral economy. With the world's largest integrated single market, a common currency and the European Green Deal, the EU provides a powerful framework for Germany to maintain and renew its prosperity. Deeper integration of the German economy in the EU Single Market, close cooperation with European partners and a strong domestic reform and investment agenda would benefit both Germany and the EU.*

Anzeige

OPEN SCIENCE CONFERENCE. EU



The **International Open Science Conference** provides a unique forum to discuss the latest and future developments in Open Science.



ZBW Leibniz-Informationszentrum
Wirtschaft
Leibniz Information Centre
for Economics

Leibniz
Leibniz
Association

Schuldentragfähigkeit mit impliziten Staatsschulden: Replik und Erwiderung

In der Märzausgabe 2023 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Schuldentragfähigkeit mit impliziten Staatsschulden – Leitbild oder Irrlicht?“ von Jan Priewe. Hagen Krämer und Carl Christian von Weizsäcker vertreten in einer Replik eine andere Auffassung, im Anschluss erläutert Jan Priewe seinen Standpunkt in einer Erwiderung.

Hagen Krämer, Carl Christian von Weizsäcker

Implizite Staatsschulden und die Kontroverse um die Zins-Wachstums-Differenz

Jan Priewe (2023a) setzt sich in seinem Beitrag für den Wirtschaftsdienst kritisch mit dem sogenannten Nachhaltigkeitsindikator S2 auseinander, mit dem die EU-Kommission, ähnlich wie das Bundesministerium für Finanzen und der Sachverständigenrat, die langfristige Tragfähigkeit von Staatsverschuldung misst. Er kritisiert an diesem Indikator vor allem zwei Dinge. Zum einen das Konzept der impliziten Staatsverschuldung, die sich durch die Höhe des Barwerts der zukünftigen Zahlungsströme aus den Sozialversicherungen (hier vor allem aus der gesetzlichen Rentenversicherung) ergibt. Zum anderen hinterfragt Priewe die bei der Berechnung dieses Nachhaltigkeitsindikators zugrunde gelegte Annahme, dass die Zins-Wachstums-Differenz grundsätzlich positiv ist, also dass der Zinssatz auf Staatsschulden (r) größer als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (g) ist. Im Folgenden wollen wir zunächst das Konzept der impliziten Staatsverschuldung dem Grundsatz nach verteidigen – ohne dabei jedoch auf die Frage nach der Sinnhaftigkeit der damit durchgeführten Tragfähigkeitsanalyse im Sinne der drei oben genannten Institutionen näher einzugehen. Anschließend werden wir einige Anmerkungen zur Frage machen, ob die Zins-Wachstums-Differenz positiv oder negativ ist.

Was ist Vermögen?

Die Frage, ob künftige sozialstaatliche Leistungsverpflichtungen des Staates zu den impliziten Staatsschulden gerechnet werden sollten, hängt maßgeblich davon ab, ob man die diesen Verpflichtungen gegenüberstehenden Rechte der Bürger als Vermögen ansieht oder nicht. Priewe zählt die Unterschiede auf, die zwischen Finanzvermögen

im überkommenen Sinne und den Rentenansprüchen der Bürger bestehen. So ist ersteres vielfach nominal festgelegt und vererbbar. Beides trifft auf die Rentenansprüche nicht zu. Daraus mag man ableiten, dass diese Ansprüche nicht zum Finanzvermögen im engeren Sinne gehören. Jedoch ist ökonomische Begriffsbildung eine Zweckmäßigkeitfrage. Und hier divergieren wir mit Priewes Begriffsbildung.

Was ist Vermögen? Es gibt nur wenig, das den Bürgern wichtiger ist als die Perspektive einer gesicherten Rente und Gesundheitsversorgung im Alter. Auf dieser Klaviatur spielt der sozialpolitische Populismus. Er will Wählerstimmen gewinnen, indem er immer noch großzügigere Altersrenten verspricht. Er gaukelt den Wählern vor, dass auch noch weitergehende Rentenzusagen dem Spruch „Die Renten sind sicher“ nicht im Wege stehen. Wenn aber den Bürgern fast nichts wichtiger ist als die Perspektive einer gesicherten Rente und einer gesicherten Gesundheitsversorgung im Alter, dann sind in einem funktionsfähigen Sozialstaat diese Rentenansprüche dem Bürger mindestens so wichtig wie es ein Vermögensstand gleichen Wertes wäre. Wenn überhaupt Zweifel am Vermögens-Charakter

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre der Universität zu Köln und Senior Research Fellow des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn.

Prof. Dr. Hagen Krämer ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Hochschule Karlsruhe.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

dieser Ansprüche berechtigt sind, dann deshalb, weil sie subjektiv mehr wert sind als ihr nach üblichen Methoden abgezinster heutiger Kapitalwert. Die Tatsache, dass sie nicht veräußerbar, nicht handelbar sind, ist irrelevant: denn praktisch niemand würde sie veräußern wollen. Das Faktum, dass die Rentenansprüche in Nominalwerten nicht genau festgelegt sind, ist im Übrigen ein Vorteil dieser Ansprüche, kein Nachteil. Die von Adenauer vor sechseinhalb Jahrzehnten eingeführte dynamische Rente bewirkt einen weitgehenden (keinen vollkommenen) Inflationsschutz, den Nominalwertansprüche gerade nicht haben.

Es ist nützlich, diese Ansprüche des sozialstaatlichen Rentensystems mit zwei Formen privaten Vermögens zu vergleichen, deren Charakter als privates Vermögen völlig unstrittig ist. Da sind einmal Ansprüche aus der privaten Lebensversicherung zu nennen. Niemand bestreitet, dass diese eine Form privaten Vermögens bilden. Hierzu kann man auch die privaten Betriebsrentenansprüche zählen. Auch hier gibt es je nach Vertragsgestaltung einen mehr oder weniger starken Inflationsschutz. Die im angelsächsischen Bereich ganz üblichen privaten Lebensversicherungsverträge, die vom Versicherer durch Aktienkäufe unterlegt sind, versprechen einen besseren Inflationsschutz als die nur in Nominalwerten zugesagten Leibrenten. Es ist völlig abwegig, diese privaten Absicherungsansprüche zwar dem privaten Vermögen zuzurechnen, aber den entsprechenden sozialstaatlichen Ansprüchen den Vermögens-Charakter abzuschreiben.

Die andere unstrittige Form privaten Vermögens ist die selbstbewohnte Wohnung oder das selbstbewohnte Eigenheim. Auch hier ist eines der Hauptmotive für diese Form des Eigentums der Inflationsschutz. Wenn aber die dynamische Rente diesen Inflationsschutz ebenfalls bietet, ist es wiederum absurd, die eine Form der Zukunftssicherung dem privaten Vermögen zuzuschlagen, die andere jedoch nicht.

Das Konzept implizite Staatsschulden

Betrachten wir nun die Volkswirtschaft als Ganzes. Kein Ökonom würde behaupten, dass durch den Abschluss eines privaten Lebensversicherungsvertrags das Volksvermögen *uno actu* verändert wird. Auch ein schon seit einiger Zeit laufender Lebensversicherungsvertrag erbringt keinen Zusatz an Volksvermögen. Das kommt in der Praxis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen darin zum Ausdruck, dass dem Kapitalwert dieser künftigen Leibrentenansprüche beim Versicherten eine gleichwertige Rückstellung beim Versicherer gegenübersteht. Analoges gilt auch für die sozialstaatlichen Rentenansprüche. Sie erhöhen das Volksvermögen nicht. Wenn sie aber aufgrund ihres Vorteils sinnvollerweise zum Vermögen des Versicherten gehören, dann muss es einen negativen Ge-

genposten in gleicher Höhe beim Versicherer geben. Diesen Gegenposten nennen wir „implizite Staatsschulden“.

Gäbe es noch, wie vor langer Zeit, eine soziale Altersrentenversicherung in der Form des Kapitaldeckungsverfahrens, dann wäre jedem sonnenklar, dass sich die Leistungsverpflichtungen des Sozialstaates als Passivposten in der Vermögensbilanz des Fiskus und als Gegenposten des Deckungsstocks dieser Versicherung auf der Aktivseite wiederfänden. Das Faktum, dass es diesen Deckungsstock heutzutage nicht mehr gibt, ändert aber nichts daran, dass diese sozialstaatlichen Leistungsverpflichtungen nach wie vor existieren. Das Umlageverfahren ist im Grunde nichts anderes als ein Versicherungssystem ohne Deckungsstock. *Quod licet Jovi, non licet bovi*. Der private Versicherer muss den Deckungsstock vorhalten. Der Staat braucht das nicht, weil er angesichts seines Gewaltmonopols (in Grenzen) die Rentenzusagen durch entsprechende fiskalische Gesetzgebung garantieren kann.

Priewe argumentiert, dass die Leistungsverpflichtungen der gesetzlichen Rentenversicherung keine Staatsschulden seien, weil der Staat ja die Gesetze ändern könne, sodass diese Ansprüche beschnitten werden. Und aus demselben Grund seien die entsprechenden gesetzlichen Rentenansprüche kein Vermögen. Diese Argumentation ist konträr zu den im Rechtsstaat üblichen Bilanzierungsmethoden. Und sie ist vor allem völlig konträr zur politischen Realität. Keine politische Partei beabsichtigt, die Rentner zu enteignen. De facto kann durch Gesetzgebung eine Verkürzung von Rentenansprüchen stattfinden. Aber jede Art von Vermögen ist diesem Risiko einer Wertverkürzung durch staatliches Handeln ausgesetzt. Inhaber von Nominalwerten sind dem Risiko ausgesetzt, dass durch staatliche Politik Inflation entsteht. Kein Immobilienbesitzer ist dagegen geschützt, dass der Fiskus die Grundsteuer anhebt, die im Falle eines funktionierenden Marktes für Gebäudemieten dann nicht auf die Mieter abgewälzt werden kann, wenn es sich bei den Mieten zum Teil um Lagerrenten handelt (Weizsäcker und Krämer, 2021, Kapitel 5). Kein Immobilienbesitzer ist sicher vor klimapolitisch motivierten, wertmindernden Eingriffen des Staates in sein Eigentum. Kein Aktionär ist dagegen geschützt, dass der Staat die Steuersätze auf Dividenden anhebt oder eine Vermögenssteuer einführt. Dass es staatlichen Einfluss auf Vermögenswerte gibt, ist damit kein Grund, diese nicht als Vermögenswerte anzuerkennen.

Bilanzierung von impliziten Staatsschulden

Es ist immer sehr nützlich, die Bilanzierungsmethoden der Privatwirtschaft als Vorbild für die Bilanz des Fiskus zu betrachten. Selbstverständlich muss jedes Unternehmen den Gegenwartswert zugesagter Betriebsrenten als Pensionsrückstellungen auf der Passivseite seiner Bilanz einstellen.

Analog dazu sollten in der Bilanz des Staates die kapitalisierten Leistungsverpflichtungen der gesetzlichen Rentenversicherung als Passivposten erscheinen. Das Umlageverfahren kann hiervon nicht befreien. *Erstens* sind die zu erwartenden künftigen Rentenbeiträge nicht deckungsgleich mit den zu erwartenden Leistungsverpflichtungen. *Zweitens* passt eine Saldierung künftiger Leistungsverpflichtungen mit künftig zu erwartenden Einnahmen des Staates nicht zu den Bilanzierungsverfahren in der Privatwirtschaft. Der Fall Enron und das damit zusammenhängende Ende der internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Arthur Andersen zeigen dies mit aller Deutlichkeit. Das Stromversorgungsunternehmen Enron wollte die schon vertraglich fixierten Langfristlieferverträge für Elektrizität in Höhe des Kapitalwerts der aus diesen Verträgen resultierenden künftigen Deckungsbeiträge in seiner Bilanz aktivieren, um damit den Anschein einer höheren Eigenkapitalbasis zu erwecken. Dies aber widerspricht den Bilanzierungsregeln, auch wenn solche Lieferverträge natürlich einen Einfluss auf die Firmenwertbeurteilung des Kapitalmarktes haben. Dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Arthur Andersen diese Bilanzierungspraxis nicht beanstandete, führte letztlich zur Auflösung dieses seinerzeit höchst renommierten Prüfungsunternehmens.

Ein Saldieren der künftigen Leistungsverpflichtungen aus den gesetzlichen Rentenzusagen mit den künftig zu erwartenden Rentenbeiträgen ist bilanzierungsmäßig eigentlich noch problematischer als das Enron-Verfahren. Denn während die zu erwartenden Deckungsbeiträge aus Enrons Langfristverträgen keine die Zukunft noch weiter belastenden Leistungsverpflichtungen mit sich bringen, finanziert sich beim Umlageverfahren die künftige Rentenzahlung aus Mitteln, die ihrerseits noch weiter in der Zukunft liegende zusätzliche Leistungsverpflichtungen mit sich bringen. Die Bezeichnung dieses Systems als „Generationen-Vertrag“ dient der Vernebelung der Tatsache, dass diese künftigen Leistungsverpflichtungen aus schon erbrachten Leistungen der Arbeitnehmer einfach Staatsschulden sind.

Zins-Wachstums-Differenz

Jan Prieue setzt sich in seinem Beitrag des Weiteren kritisch mit der in den diskutierten Tragfähigkeitsanalysen gemachten Annahme auseinander, dass die Zinsen auf Staatsanleihen (r) auf Dauer und im Durchschnitt größer als die Wachstumsrate des BIP (g) sind, $(r - g) > 0$. Prieue weist zurecht darauf hin, dass der risikofreie Zins empirisch betrachtet in der Vergangenheit in den OECD-Ländern größtenteils unterhalb der Wachstumsrate des BIP lag. Ob bzw. unter welchen Umständen die Zins-Wachstums-Differenz aus theoretischer Sicht positiv oder negativ ist, lässt er jedoch offen (Prieue, 2023b, 34 f.). Diese Frage ist in der Tat von grundlegender Bedeutung für die makroökonomische und wohlfahrtstheoretische Beurteilung von Staatsverschuldung (Weizsäcker

und Krämer, 2020a). Wir vertreten die Auffassung, dass im 21. Jahrhundert die Zins-Wachstums-Differenz die Tendenz hat, negativ zu sein, also dass meistens $(r - g) < 0$ gilt. Ist dies der Fall, kann man nicht davon sprechen, dass die Staatsverschuldung spätere Generationen belastet. Im Gegenteil führt dann die Ausweitung der Staatsschuld – bis zu einer bestimmten Grenze – sowohl zu einer Verbesserung der Wohlfahrt der gegenwärtigen Generation als auch der zukünftigen Generationen. Immer wieder wurde behauptet, dass $(r - g) < 0$ in einer Marktwirtschaft prinzipiell nicht möglich sei, da eine solche Situation nicht Pareto-optimal und dynamisch ineffizient wäre (Sinn, 2020). Man spricht von dynamischer Ineffizienz, wenn es zu einer Überakkumulation von Kapital gekommen ist, sodass auch ein durch Schulden finanzierter erhöhter Konsum die Wohlfahrt sowohl der jetzigen als auch der kommenden Generationen erhöht. Unserer Ansicht nach kann dynamische Ineffizienz durchaus auftreten (Weizsäcker und Krämer, 2020b; Blanchard, 2023, 89 ff.).

Natürlicher und neutraler Zins

Im Mittelpunkt unserer Analyse steht der sogenannte natürliche Zins. Hierunter verstehen wir anknüpfend an Knut Wicksell den hypothetischen Realzins einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Staatsverschuldung, in der Vollbeschäftigung herrscht. Wir leiten in unserem Buch (Weizsäcker und Krämer, 2021) detailliert her, warum der natürliche Zins im 21. Jahrhundert negativ ist. Wir begründen dies damit, dass einerseits der Kapitalkoeffizient langfristig konstant ist, was bedeutet, dass die Kapitalnachfrage relativ zum Sozialprodukt bzw. zum gesamtwirtschaftlichen Konsum weder zu- noch abnimmt. Andererseits wächst aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung der Menschen in allen Ländern des Raums der OECD-Länder plus China der Vorsorgewunsch der Bürger:innen immer weiter an, weshalb die private Ersparnis relativ zum Sozialprodukt bzw. zum gesamtwirtschaftlichen Konsum trendartig zunimmt. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Kapital nicht länger knapp, sondern im Gegenteil im Überschuss vorhanden ist. Dieses Phänomen ist unter dem Begriff der „savings glut“ in den vergangenen Jahren breit in der internationalen Literatur diskutiert worden.

Unser analytischer Referenzrahmen ist ein Steady State. Hierbei geht es um die langfristigen Trends zentraler makroökonomischer Größen, für deren Analyse das Konzept des natürlichen Zinses ein nützliches Instrument ist. Der natürliche Zins ist ein hypothetischer Zins, der sich empirisch nicht beobachten lässt. Empirisch messen kann man dagegen den risikofreien Kapitalmarktzins, der in einer engen Verbindung mit dem natürlichen Zins steht. Der risikofreie Kapitalmarktzins entspricht am ehesten den Anleihen von Staaten mit höchster Bonität, da diese als sichere Schuldner gelten können. Wir sehen die Existenz von negativen Realzinsen

bei risikofreien Staatsanleihen als Ausdruck des negativen natürlichen Zinses an. Die häufig gescholtene Negativzinspolitik der EZB (und anderer Notenbanken in den OECD-Ländern) war unserer Auffassung nach eine notwendige Reaktion auf die erwähnten strukturellen Veränderungen, die nachhaltige Auswirkungen auf den Kapitalmarkt haben und niedrige nominale Zentralbankzinsen erforderlich gemacht haben. Bei ihrer Geldpolitik orientieren sich die Zentralbanken heutzutage am Konzept des „neutralen“ Zinses, der die aggregierte Nachfrage mit dem Produktionspotenzial ins Gleichgewicht bringen und daher weder inflatorisch noch deflatorisch wirken soll. Er wird in der geldpolitischen Praxis durch eine aktive Zinsregel berücksichtigt und findet sich auch in den gängigen Modellen der modernen Makroökonomik wieder (Spahn, 2020, 196). Dieser neutrale Zins berücksichtigt die tatsächliche Staatsverschuldung. Er liegt daher höher als der natürliche Zins. Der natürliche bzw. der neutrale Realzins sind auch für die Analyse der Folgen des demografischen Wandels von großer Bedeutung.

Der neutrale Zins der Zeitenwende

Priewe (2023b, 38) stellt zurecht fest: „Demografischer Wandel kann deutlich höhere Kosten auf lange Sicht verursachen, die fiskalisch gravierend sind. Abschätzungen von Finanzierungslücken sind notwendig und willkommen“. Wir stimmen ihm zu, dass derartige Analysen unter Berücksichtigung der konkreten Werte und Bedingungen für r und g erfolgen müssen. *A priori* gesetzte Annahmen einer angeblich immer positiven Zins-Wachstums-Differenz sind abzulehnen. Langfristige Trends und kurzfristige Schwankungen sind voneinander zu unterscheiden. In der Vergangenheit kam es z. B. sowohl in Deutschland als auch in den USA immer wieder zu temporären Phasen, in denen die risikofreien Zinsen höher als die jeweiligen Wachstumsraten des BIP waren (Priewe, 2023b, 32 f.). In eine solche Phase könnten wir jetzt wieder eingetreten sein. Der kräftige Anstieg der Inflation hat es erforderlich gemacht, die Zentralbankzinsen deutlich zu erhöhen. Der plötzliche Energiepreisschock sowie zusätzliche Staatsausgaben, die aufgrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine für Militärausgaben und im Zusammenhang mit der Energiekrise entstehen, erhöhen den neutralen Realzins. Wie lange diese Effekte andauern werden, kann aus heutiger Sicht niemand mit Sicherheit vorhersagen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass diese Situation länger andauern wird.

Währenddessen befinden wir uns nicht mehr auf dem gleichgewichtigen Wachstumspfad, dem *Steady State*, der unserer langfristig ausgerichteten Analyse zugrunde liegt. Je länger die Abweichung vom *Steady State* andauert, desto wahrscheinlicher wird es, dass die gesamte Verschuldung des Staates (die impliziten Schulden eingeschlossen) den neutralen Zins und damit die Zinsen auf risikolose Staatsanleihen

über die Wachstumsrate des BIP anhebt. Anders als Priewe meint, ist es daher wichtig, dass man auch die impliziten Staatsschulden im Blick behält, da sie für die Beurteilung der Spielräume der Fiskalpolitik relevant sind. Ist die Zins-Wachstums-Differenz in einer solchen Situation für längere Zeit positiv, muss die Fiskalpolitik über kurz oder lang entweder mit einer Erhöhung der Staatseinnahme, einer Kürzung der Staatsausgaben oder einer Kombination von beidem reagieren. Dies betrifft dann auch die Rentenpolitik. Ohnehin erfordert der in den kommenden Jahren kontinuierlich steigende Altenquotient nachhaltige Anpassungen des Rentensystems. Die zentralen Stellschrauben sind dabei die Höhe des Rentenbeitrags und des Rentenniveaus sowie die Länge der Lebensarbeitszeit. Wir haben verdeutlicht, dass bei einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung vor allem eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit eine notwendige und auch faire Maßnahme darstellt (Weizsäcker und Krämer, 2021, 48 ff.). Die Notwendigkeit, das Rentensystem an die beständig weiter steigende Lebenserwartung anzupassen, erscheint irrtümlicherweise weniger dringend, wenn man nicht anerkennt, dass auch die künftigen Rentenzahlungsverpflichtungen den Charakter von Staatsschulden haben.

Schlussbemerkungen

Jan Priewe greift mit seinem Beitrag zur Tragfähigkeit von Staatsverschuldung im Angesicht des bevorstehenden demografischen Wandels ein aktuelles und sehr bedeutsames Thema auf. Wir teilen zum einen seine Kritik an willkürlich definierten numerischen Obergrenzen für die Staatsverschuldung, wie sie z. B. in den Konzepten des Nachhaltigkeitsindikators S1 oder der Schuldenbremse in Deutschland zum Ausdruck kommen. Zum anderen stimmen wir darin überein, dass die Annahme einer grundsätzlich positiven Zins-Wachstums-Differenz, die den Tragfähigkeitsanalysen des Nachhaltigkeitsindikators S2 zugrunde liegt, abzulehnen ist.

Priewes Kritik am Konzept der impliziten Staatsschulden halten wir jedoch nicht für gerechtfertigt. Es ist aus unserer Sicht wichtig zu verstehen, dass die Ansprüche der Beitragszahler in die Sozialversicherungssysteme eine – zugegeben besondere – Art von Finanzvermögen für die privaten Haushalte darstellt. Diese stellen gleichzeitig Verbindlichkeiten des Staates, also eine implizite Staatsverschuldung, dar. Ohne diese Form des „Zwangssparens“ wäre die in der VGR ausgewiesene Sparquote und das in der herkömmlichen Weise gemessene Finanzvermögen der privaten Haushalte viel höher, weil die Menschen dann auf eine andere Art für ihre Rente vorsorgen müssten. Eine Berücksichtigung von impliziten Schulden des Staates ist sowohl für die Beurteilung der fiskalischen Spielräume des Staates als auch für die generelle Analyse des makroökonomischen Gleichgewichts unerlässlich. Dies gilt vor allem in Situationen, in denen sich abzeichnet, dass die

Zins-Wachstums-Differenz positiv werden könnte. Damit ändert sich aber an unserer bisherigen Analyse grundsätzlich nichts. Denn selbst wenn der neutrale Zins der „Zeitenwende“ deutlich höher liegen könnte als zuvor, ist davon auszugehen, dass er langfristig wieder unter die Wachstumsrate fallen wird, sodass die Zins-Wachstums-Differenz wieder negativ wird, also $(r - g) < 0$ gilt. Dies wird umso schneller der Fall sein, je eher es gelingt, die Inflationsraten wieder auf ihr Normalmaß zu drücken.

Literatur

- Blanchard, O. J. (2023), *Fiscal Policy under Low Interest Rates*, The MIT Press.
- Priewe, J. (2023a), Schuldentragfähigkeit mit impliziten Staatsschulden – Leitbild oder Irrlicht?, *Wirtschaftsdienst*, 103(3), 198-204, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/3/beitrag/schuldentragfaehigkeit-mit-impliziten-staatsschulden-leitbild-oder-irrlight.html> (15. Mai 2023).
- Priewe, J. (2023b), Tragfähigkeit öffentlicher Schulden, implizite Schulden und demografischer Wandel, *IMK Study*, 84, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Hans-Böckler-Stiftung.

- Sinn, H.-W. (2020), Staatsverschuldung und dynamische Ineffizienz: Warum der Münchhausen-Trick nicht funktioniert, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 572-577, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/staatsverschuldung-und-dynamische-ineffizienz-warum-der-muenchhausen-trick-nicht-funktioniert.html> (15. Mai 2023).
- Spahn, P. (2020), Bestands- und Stromgleichgewicht in der Aging Economy. Bemerkungen zu Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert, in H. Krämer und J. Schmidt (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Beratung in der Krise*, 217-237, Metropolis-Verlag.
- Weizsäcker, C. C. von und H. Krämer (2020a), Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Das Ende der Kapitalknappheit, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 569-572, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/8/beitrag/sparen-und-investieren-im-21-jahrhundert-das-ende-der-kapitalknappheit.html> (15. Mai 2023).
- Weizsäcker, C. C. von und H. Krämer (2020b), Zum Verhältnis von Zinssatz und Wachstumsrate: Theorie und empirische Evidenz, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 674-681 <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/zum-verhaeltnis-von-zinssatz-und-wachstumsrate-theorie-und-empirische-evidenz.html> (15. Mai 2023).
- Weizsäcker, C. C. von und H. Krämer (2021), Saving and Investment in the Twenty-first Century. The Great Divergence, Springer Nature, [dt.: Weizsäcker, C. C. von und H. Krämer (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die große Divergenz*, Springer].

Jan Priewe

Rentenansprüche sind keine Staatsschulden

Hagen Krämer und Carl-Christian von Weizsäcker erläutern in ihrer Erwiderung auf meinen Artikel ihr Konzept impliziter Staatsschulden, insistieren, dass Rentenansprüche Vermögen der Bürger seien und folglich Schulden des Staates, und dass unternehmensbezogene Bilanzierungsregeln auch auf Rentenansprüche auf der Basis des Umlageverfahrens anwendbar sind. Darüber hinaus erläutern sie ihre Begründung dafür, dass im 21. Jahrhundert die Zinsen auf Staatsschulden unter der Wachstumsrate des BIP liegen bzw. liegen werden. Im Folgenden konzentriere ich mich auf die Kontroverse um die impliziten Staatsschulden und erläutere schließlich eine Zinstheorie, die von Krämer und Weizsäcker abweicht, aber zu ähnlichen Ergebnissen führt.

Zwei unterschiedliche Konzepte impliziter Staatsschulden

Die Konzeption impliziter Staatsschulden von Krämer und von Weizsäcker ist eine wesentlich andere als die in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland und in der EU verwendete, die ich hier ImSch1 nenne (für Deutschland insbesondere SVR, 2003; SVR, 2020; Werdning et al., 2020; und BMF, 2020; und EC, 2021 für die EU). ImSch1 habe ich in meinem Aufsatz kritisiert. In ihrer Konzeption (ich nenne sie ImSch2) sehen Krämer und von Weizsäcker alle Rentenansprüche im Rahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) als Vermögen der Beitragszahler bzw. als implizite

Schulden des Staates an, ergänzt um ähnliche Ansprüche in der Kranken- und Pflegeversicherung. In dem ADL-Bilanzierungsverfahren (accrued-to-date liabilities, eines von mehreren möglichen), das die Autoren verwenden, werden nur Rentenansprüche von Beitragszahlern zu einem Bilanzstichtag (Gegenwart) einbezogen, die bereits begonnen haben, Beiträge zu zahlen (von Weizsäcker und Krämer, 2021, 164 f.). Zukünftige Beitragsverpflichtungen jenseits des Stichtags werden kategorisch ausgeschlossen, also alle Ansprüche der Rentenversicherung an Beitragszahler nach dem Stichtag. Es wird auch kein Barwert der zukünftigen Forderung der RV eingerechnet. Damit können zukünftige Kosten der Alterung sowie Einnahmen der Sozialversicherungen des Staates nicht erfasst werden – was auch nicht Ziel ihrer Berechnungen ist. Die Bilanzierungsmethoden CWL und OBL werden abgelehnt, die auch den Barwert zukünftiger Rentenbeiträge berechnen bzw. auch zukünftige Beitragszahlende, anscheinend weil sie den in der Privatwirtschaft üblichen Methoden weniger ähnlich sind als ADL (von Weizsäcker und Krämer, 2021, 165). Der Barwert der

Prof. Dr. Jan Priewe war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Rentenansprüche wird mit einem Realzins von null als Diskontierungszins errechnet, anstelle von 3 % bei der EU (EU, 2021 und der Vorgabe der OECD, 2020) und auch beim BMF (2020) in ImSch1. Für die Region OECD und China sind damit die impliziten Schulden in der Version ImSch2 siebenmal so groß wie die expliziten Nettoschulden. Letztere sind Bruttoschulden abzüglich Forderungen des Staates (einschließlich Zentralbank) mit hohem Liquiditätsgrad.

In der Konzeption ImSch1 des BMF (2020) steigen die errechneten impliziten Schulden indessen bis 2060 – in einer Variante um 129 Prozentpunkte gegenüber 2020, in der anderen Variante nur um knapp 30 Prozentpunkte über die Quote expliziter Staatsschulden hinaus (Werdning et al., 2020, 180). Sie sind damit zwei- bis dreimal bzw. gut halb so groß wie die expliziten Schulden zu Beginn des Projektionszeitraums. Der SVR hatte im Jahresgutachten 2020 für die Zeit bis 2070 mit der gleichen Methodik einen mittleren Wert errechnet mit nur einer Variante, offenbar um die starke Spreizung der beiden Varianten im BMF-Bericht und den Eindruck der Uneindeutigkeit der Berechnungsmethode zu vermeiden. Die Methodik von Krämer und von Weizsäcker weicht nicht nur beim Diskontierungssatz von der der OECD bzw. der EU vorgeschlagenen (bzw. vorgeschriebenen) Methodik zur Ermittlung von fiskalischer Nachhaltigkeit ab, sie widerspricht ihr fundamental. Ihr Begriff impliziter Schulden wird gänzlich anders gefasst und hat auch eine andere Zielsetzung. Es geht ihnen nicht um die Diskussion über fiskalische Nachhaltigkeit.

In den Tragfähigkeitsberichten des BMF, stellvertretend für andere Berechnungen, wird wie folgt vorgegangen: Hier werden sogenannte demografieabhängige Ausgaben (DaA) für den Zeitraum 2020 bis 2060 berechnet, die sich aus einer Vielzahl von Annahmen ergeben, insbesondere aus Bevölkerungsvorausrechnungen mit den üblichen demografischen Variablen einschließlich Migration, mit der Prämisse einer angebotsseitigen Schätzung des BIP mit Produktionsfunktion und mit Beibehaltung der Sozialabgaben- und der Steuerquote. Auch werden alle sozialrechtlichen Regelungen des Ausgangsjahres annahmegemäß beibehalten (no-policy-change), ebenso der Primärsaldo in % des BIP im Startjahr. Ergebnis ist die wichtige, aber nicht überraschende Erkenntnis, dass die DaA infolge der Alterung der Gesellschaft etwas schneller als der Wachstumstrend steigen. Der geschätzte Anstieg liegt bei 3,4 bzw. 6,8 Prozentpunkten über vier Jahrzehnte in zwei alternativen Szenarien. Diese Kostenprognose wird anschließend in implizite Staatsschulden umgerechnet, indem Haushaltsalden im aggregierten Staatshaushalt bis 2060 geschätzt werden, aus denen sich Bruttoschuldenquoten ableiten lassen, wenn Annahmen über den Realzins auf Staatsanleihen (r) hinzugefügt werden. Daraus kann schließlich eine Tragfähigkeitslücke in Form eines notwendigen Korrekturfaktors beim Primärsaldo im Ausgangsjahr berechnet wer-

den, der S2 genannt wird. Implizite Schulden beziehen sich also hier auf rechnerische zusätzliche Schulden bis zum Zieljahr, die sich aus den Kosten des demografischen Wandels im Untersuchungszeitraum ergeben, sofern keinerlei sozialrechtliche oder fiskalpolitische Änderungen bei Steuern und Ausgaben erfolgen. Die Methodik der Berechnung impliziter Schulden erfordert eine Fülle an Annahmen, die variiert und wiederum unterschiedlich kombinierbar sind, und zu einer großen Spannweite von Ergebnissen führen.

Der Kern meiner Argumentation ist, dass solche Rechnungen sehr stark von den Annahmen für r und g abhängen, dass die tatsächlichen demografischen Kosten stark überschätzt und geradezu vernebelt werden, weil sie mit Zinskosten infolge des Axioms $r > g$ vermischt werden und weil sie von einer Vielzahl von anderen Annahmen abhängig sind, die teils unrealistisch, teils bestenfalls plausibel sind, wobei häufig unterschiedliche Annahmen gleichermaßen plausibel erscheinen. Demografische Kosten der Zukunft sind hier auch nicht per se Staatsschulden; sie werden nur rechnerisch oder „hypothetisch“ dazu gemacht. Sie sind auch kein Finanz- oder Geldvermögen der Beitragszahlenden, das sich zu klar definierten expliziten Schulden des Staates addieren ließe, obwohl dies in den Berechnungen getan wird. Die sozialrechtlichen Ansprüche an den Staat sind nicht marktbestimmt, sondern politisch festgelegt und veränderbar, sie können nicht zweckfremd verwendet werden, sind nicht vererbbar, nicht handelbar, nicht als Kredit-sicherheit verwendbar, nicht im Sinne eines „defined benefit“ einklagbar. Auch andere Annahmen über r und damit die Differenz von r und g machen die Kategorie impliziter Schulden nicht eindeutig, und insofern trifft meine Kritik an ImSch1 auch den Ansatz von Krämer und von Weizsäcker. ImSch1 sieht die bestehenden Ansprüche an die RV bzw. die Sozialversicherungen (SV) insgesamt nicht als implizite Schulden an, im Gegensatz zu Krämer und von Weizsäcker, sondern nur diejenigen, die durch langfristig erwartete demografische Kosten erwartet werden. Krämer und von Weizsäcker machen dagegen eine Bilanz für ein Stichjahr (2015) auf (von Weizsäcker und Krämer, 2021, 179).

Die von Krämer und von Weizsäcker verwendete ADL-Methode zur Umrechnung von Ansprüchen von Bürgern an den Staat ist privatwirtschaftlichen Bilanzierungsregeln entlehnt. Für den Staat ist ADL wenig geeignet, aber meine Kritiker meinen: „Es ist immer sehr nützlich, die Bilanzierungsmethoden der Privatwirtschaft als Vorbild für die Bilanz des Fiskus zu betrachten.“ Der Staat produziert jedoch öffentliche Güter und handelt nicht gewinnorientiert. Der Staat stellt keine Bilanzen auf, und auch die Doppik hat damit große Probleme. Für viele Staatsausgaben gibt es keine Marktpreise. Staatliches Anlagevermögen, insbesondere Infrastrukturbestände, ist nur schwer bilanzierbar. Ob der Staat ein positives oder negatives Eigenkapital hat, ist staatstheoretisch irrelevant,

anders als bei Unternehmen. Wenn die entscheidende Finanzierungsquelle für die Sozialversicherungen, die Sozialbeiträge, nur bis zum Bilanzierungstichtag veranschlagt werden dürfen, obwohl qua Entscheidungs- und Machtmonopol des Staates bzw. der SV die Einnahmen in Zukunft verbindlich geregelt sind und auch geändert werden können, dann darf man sich nicht wundern, wenn der Staat mit Hilfe der ADL-Methode exorbitant hohe Schulden bilanziert. Die Kritiker verweisen auf die US-Firma Enron. Enron verfügte nicht über staatlich gesicherte zweckbezogene Einnahmen, die als Eigenkapital anerkannt werden konnten. Das Beispiel beweist das Gegenteil von dem was Krämer und von Weizsäcker beweisen möchten. Staatlich gesicherte Einnahmen nicht anzuerkennen und diese Lücke dann als zukünftige Schulden zu klassifizieren ist schwer nachvollziehbar. Müsste man nicht auch andere Verpflichtungen des Staates (z.B. Landesverteidigung, Einhaltung völkerrechtlicher Verträge zum Schutz des Klimas etc.) als Vermögen der Bürger und Schulden des Staates ansehen? Warum nur Rentenansprüche?

Rentenansprüche als Geldvermögen und Staatsschulden?

Sind Rentenansprüche Vermögen der Beitragszahler? Umgangssprachlich vielleicht. Man kann den Vermögensbegriff dehnen und strecken wie Milton Friedman, der alle Menschen zu Vermögensbesitzern machte, indem er den Begriff Humankapital einführte. Aber hier geht es um positives Nettovermögen in Form von Geld- oder Finanzvermögen. Finanzvermögen hat üblicherweise die erwähnten Eigenschaften (marktbestimmt, handelbar, relativ liquide, vererbbar, einklagbar und rechtlich gesichert, als Sicherheit geeignet), so wie explizite Staatsschulden in Gestalt von Staatsanleihen. Indirekt kann Finanzvermögen dieser Art natürlich auch durch staatliches Handeln beeinflusst werden, wie jedes Markteinkommen. Hat man den Anspruch, implizite und explizite Schulden zu addieren, müssen sie jedoch qualitativ gleich sein, folglich auch das Vermögen. Maßstab sind dann die Eigenschaften von expliziten Schulden, also Staatsanleihen. Krämer und von Weizsäcker gestehen zu, dass die erwähnten Eigenschaften von Finanz- oder Geldvermögen für implizite Schulden der Variante ImSch2 nicht zutreffen.¹ Sie argumentieren, dass das, was subjektiv die gleiche Wertschätzung erfährt wie kapitalbasierte Renten (sie nennen Lebensversicherungen, Betriebsrenten, Leibrenten, selbstbewohnte Wohnung als Beispiele)

1 Ähnlich argumentieren Krämer und von Weizsäcker in von Weizsäcker und Krämer (2020): „Da sie (gemeint: die Rentenanwartschaften der Beitragszahler, JP) andersartige Verbindlichkeiten sind als staatliche Wertpapiere, bezeichnen wir sie als implizite Staatsschulden ...“ (678). Wieso können sie dann addiert werden? Sie sind sogar so andersartig, dass faktisch gar keine Zinsen auf sie gezahlt werden müssen. Da die Tilgung offenbar in Rentenzahlungen in der Gegenwart und der Zukunft erfolgt, ist die Bilanz zum Stichtag nicht aussagekräftig für die Zukunft. Denn dass die Beitragszahler auch nach dem Stichtag Beiträge zahlen ist ja völlig unstrittig.

auch Vermögen sein müsse, also auch die Ansprüche an die RV bzw. die SV insgesamt. Damit sind sie aber noch kein Finanzvermögen, auch kein „Finanzvermögen besonderer Art“, wie sie im letzten Absatz ihrer Replik zugestehen. Diese „besondere Art“, sozusagen „à la Krämer/Weizsäcker“, macht dieses vermeintliche Finanzvermögen qualitativ anders als Staatsanleihen und die impliziten Schulden anders als explizite und damit nicht addierbar. Im Kochbuch für die „besondere Art“ steht die Ingredienz, dass der Staat wie ein Unternehmen zu bilanzieren habe und zwar nach Methode ADL. Selbst wenn solcherart kreative Buchhaltung legitim wäre, ist die Summierung mit expliziten Schulden nicht legitim, sodass die ermittelte Zahl keine Aussagekraft hat.

Sind Rentenbeiträge „Zwangssparen“, also ebenso Sparen wie bei einer Aktienrente oder einer Lebensversicherung? Sie zählen ebenso wie Steuern in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht als Sparen. Sparen ist nicht konsumiertes Einkommen in einer Periode, aber Rentenbeiträge fließen direkt, vermittelt über die RV, in die Finanzierung von Renten, und damit überwiegend in den privaten Konsum der Rentnerhaushalte. Rentenbeiträge im Umlageverfahren sind daher gesamtwirtschaftlich nahezu konsumneutral. Nur bei thesaurierten Renten, die in Rücklagen der RV fließen, wäre es „Sparen“. Dies ist der entscheidende Unterschied zur Kapitalrente: sie entsteht durch „Ansparen“, also Konsumverzicht. Wenn Rentenbeiträge, die zum Erwerb von Rentenanwartschaft nötig sind, faktisch überwiegend Konsum sind, bezogen auf die Gesamtheit der Beitragszahler und Rentner, können sie aus makroökonomischer Sicht kein Nettovermögen sein. Die umlagefinanzierte Rente ist nicht eindeutig in ihrer Höhe vorab definiert und damit einklagbar, weil sie versicherungsmathematisch nicht ermittelbar ist. Trotz Schutz des Eigentums in Art. 14 GG hat das Bundesverfassungsgericht Klagen mit Hinweis auf die Besonderheit des Umlagesystems im Vergleich zu Kapitalrenten abgewiesen (z.B. BVerfG 2016, Rn. 12). Natürlich sind Rentenansprüche gegen Enteignung und Willkür rechtlich geschützt, aber eben nicht die konkrete Höhe.

Wenn man partout eine Bilanz des Staates für einen Stichtag aufstellen und die umlagegestützten Sozialversicherungen integrieren wollte, könnte man nicht die Annahme treffen, dass dann umlagefinanzierte Renten durch äquivalente kapitalbasierte Renten zu ersetzen seien? Die Hypothese impliziert die Existenz eines großen Kapitalstocks, der aus kumulierten Ersparnissen der Vergangenheit resultiert. Man müsste dann alle früheren Rentenbeitragszahlungen umrechnen in thesaurierte Ersparnisse, die aber auch durch Auszahlungen in der Vergangenheit wieder dezimiert wurden. Man könnte alternativ das Fehlen eines derartigen Kapitalstocks als Verschulden der privaten Haushalte und der Unternehmen ansehen und somit als deren Schulden, wobei der Staat als Arbeitgeber ein-

zubeziehen ist. Auf jeden Fall könnte dieser Schuldenberg nicht allein dem Staat hypothetisch angelastet werden. Das hypothetische, fast absurde Beispiel macht deutlich, dass dieser Schuldenberg, der von privaten Haushalten, Unternehmen und Staat zu schultern wäre, verschwindet, wenn man beim umlagefinanzierten Rentensystem bleibt, basierend auf dem Generationenvertrag.

Natürlich haben Krämer und von Weizsäcker recht, wenn sie darauf verweisen, dass eine Lebensversicherung, eine Leibrente, eine Betriebsrente oder ein selbstbewohntes Haus eine Altersversorgung ermöglichen, die einer umlagefinanzierten Rente ähnlich oder äquivalent sind. Selten beruht ein Versorgungssystem nur auf einer Säule. Das ist ebenso trivial wie richtig, und würde ich es bestreiten, würde ich meinen Kritikern zustimmen, auf Abwegen verirrt zu sein. Aus dem trivialen Hinweis folgt aber nicht, dass alles gleichermaßen Vermögenswerte im Sinne von Geldvermögen sind. Alle vier Beispiele sind durch Sparen, also Konsumverzicht, oder durch Schenkung/Erbschaft entstanden. Sie sind Nettovermögen oder sogar schuldenfreies Reinvermögen. Indessen haben Beitragszahler zur RV zwar Rentenansprüche, aber sie sind auch zugleich Schuldner gegenüber der RV und den anderen Versicherungen. Da der Staat einen Teil der Renten aus dem Haushalt bezahlt, sind die Beitragszahler dann auch indirekt als Steuerzahler die „Schuldner“. Klammert man anteilige Kreditfinanzierung des Staates aus, dann ist das Nettovermögen der Beitragszahler als Gesamtheit über alle Generationen hinweg null. Selbst wenn man Rentenansprüche als Vermögen werten würde, wären sie kein Nettovermögen. Das Prinzip ist einfach: wer einzahlt, wird auch von der nächsten Generation nach festgelegten, aber änderbaren Regeln finanziert. Man stelle sich ein Vier-Generationen-System vor: G1 ist die Rentnergeneration, die von G2, der nachfolgenden älteren Erwerbstätigen-Generation überwiegend finanziert wird; G3, die Generation der jungen Erwerbstätigen mit geringeren Bruttoeinkommen als G2, finanzieren mit ihren Sozialbeiträgen ebenfalls G1, aber insbesondere die Generation G4, die noch nicht erwerbstätigen Kinder und Jugendlichen. Wenn die Bevölkerung wegen demografischem Wandel schrumpft, sodass die Rentenbeiträge stetig steigen oder die Renten stetig sinken, dann muss der Generationenvertrag neu verhandelt werden, am besten mit einer dynamischen Kompromissformel. Folglich sind die Verbindlichkeiten der RV auch keine Staatsschulden, insofern sie durch Beiträge gedeckt sind. Sie werden nur dann zu Staatsschulden, wenn man unterstellt, dass zukünftige Zusatzkosten infolge demografischen Wandels niemals durch Beitragserhöhungen, Erhöhung der Zahl der Beitragszahler oder Leistungsabsenkungen finanziert werden (wie in den Tragfähigkeitsberichten) und immer durch Kreditaufnahme zu Zinsen, die über der Wachstumsrate des BIP liegen. Also durch bloße Annahmen für eine Was-wäre-wenn-Rechnung werden hypothetische implizite Staatsschulden erzeugt.

Die „no-policy-change“-Annahme in der Methodik ImSch1, also die Prämisse, dass Rentenbeiträge weder erhöht oder Leistungen gesenkt bzw. Anspruchsbedingungen verändert werden, impliziert einen Bruch des Generationenvertrags. Dann und nur dann entstehen stetig wachsende Defizite, die sich zu einer rasch wachsenden Schuldenquote auftürmen. Wenn man ein umlagefinanziertes Rentensystem will, muss man den Generationenvertrag wollen und einhalten. Die Hypothese des Bruchs ist also systemfremd. Hypothetische und nicht-hypothetische, also tatsächliche Staatsschulden, sind nicht addierbar, weil der gemeinsame Maßstab fehlt. Darauf wurde immer wieder hingewiesen, aber der Hinweis wird selten beachtet (SVR, 2007; Barr und Diamond, 2006, 26-28; Barr und Diamond, 2010, 60-62; Homburg, 2014, 413 f.).

Die Grundthese des Werkes von von Weizsäcker und Krämer (2021, 2) ist: „Private wealth is nearly twice private real assets. Almost half of private wealth consists of net public debt.“ Diese Diskrepanz ist die „Große Divergenz“ des 21. Jahrhunderts, wie es im Untertitel heißt. Die riesigen Staatsschulden würden ohne die impliziten Schulden des Staates gegenüber den Beitragszahlern der SV nicht zustande kommen. Der wichtigste Pfeiler der großen Divergenz ist also die Kategorie impliziter Schulden. Der zweite Pfeiler ist die Annahme, dass im 21. Jahrhundert $r < g$ gilt.

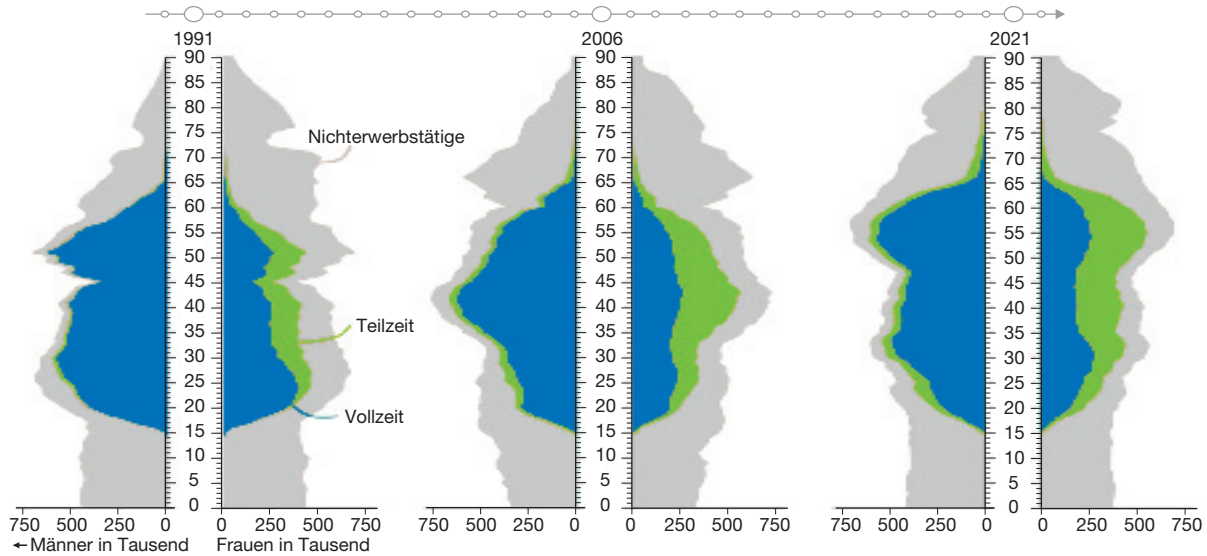
Ist der Zinssatz im 21. Jahrhundert zwingend kleiner als das Wirtschaftswachstum?

Ich stimme Krämer und von Weizsäcker zu, dass es keinen überzeugenden Grund gibt, der „modified golden rule“ zu folgen, die das Axiom $r > g$ wie ein ehernes Gesetz festlegt. Auch der alten „golden rule“ der Wachstumstheorie, die $r = g$ postuliert, vermag ich nicht zu folgen, und auch nicht dem neuen scheinbar ehernen Gesetz von Krämer und von Weizsäcker für das 21. Jahrhundert, nach dem r definitiv kleiner als g (in der Weltregion OECD und China) und zudem der Realzins negativ sein müsse. Ich begnüge mich mit der bescheideneren Aussage, dass es eine große Wahrscheinlichkeit gibt, dass $r \leq g$ in nominalen Größen zumindest auf mittlere Sicht in verschiedenen OECD-Ländern (in China ohnehin) und insbesondere in den USA geben kann, nachdem die derzeitige Rohstoffinflation überwunden ist. Ich begründe dies in sechs Schritten.

1. Wicksells alte Theorie eines natürlichen, risikofreien Gleichgewichtszinses, der Maßstab für den Zins auf Staatsanleihen sein könnte, ist letztlich güterwirtschaftlich begründet, weil nicht konsumierte Güter mit Investitionen in Übereinstimmung gebracht werden (siehe auch Deutsche Bundesbank, 2017). Daraus einen monetären Zins abzuleiten erfordert mehr, nämlich eine monetäre Analyse, die Krämer und von Weizsäcker ablehnen, weil sie sich

- in der Güterwelt und dem davon abhängigen Steady State eines langfristigen gleichgewichtigen Wachstumstrends bewegen wollen. Da findet man Zinsen, aber keine monetären Zinsen, auch nicht, wenn man eine Neo-Böhm-Bawerk-Zinstheorie erfindet. Da r der monetäre Zins auf Staatsanleihen ist, ist die Zinsanalyse folglich inkohärent.
2. Neoklassische Annahmen über den Ausgleich von vermeintlich zinsabhängigen Stromgrößen (Sparen und Nettoinvestitionen) verkennen, dass es auf Kreditmärkten um ein Bestandsgleichgewicht von Kreditangebot und Kreditnachfrage geht, wie es auch in der skandinavischen Loanable-Funds-Theorie formuliert wurde. Im modernen Bankensystem ist das Kreditangebot allerdings von der Kreditschöpfungsfähigkeit der Banken „aus dem Nichts“ bestimmt, beschränkt durch die Leitzinsen der Zentralbanken und die Regeln der Bankenaufsicht; das Sparen der Privaten erfolgt aus der Einkommensentstehung, die in hohem Maße von Investitionen und Krediten abhängig ist. Die Bestände an Ersparnissen sind nicht einfach die Summe der jährlichen Ströme, sondern sie erfahren ständig Bewertungsänderungen infolge der Dynamik der Vermögenspreise, ohne je einen stabilen Ruhepunkt zu finden.
 3. Keynes hatte in seinem Werk „A Treatise on Money“ von 1930 noch Wicksells natürlichen Gleichgewichtszins akzeptiert, aber in der „General Theory“ von 1936 verworfen und durch einen „neutralen Zins“ ersetzt, der in einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht existiert (Keynes, 1936, 242-244). Allerdings gibt es, so Keynes, unterschiedliche neutrale Zinssätze, nicht nur einen bestimmten. Für die Zinserklärung stehen bei ihm im 17. Kapitel der General Theory die Zentralbanken und die Liquiditätspräferenz im Vordergrund, also die Präferenz der Vermögensbesitzer, liquide Aktiva in bestimmtem Umfang im Portfolio zu halten. Folglich kann der Zins nur portfoliotheoretisch erklärt werden, und überdies nur aus Erwartungen über die Zukunft der Vermögenspreise. Gibt es keinen eindeutigen Gleichgewichtszins bei Vollbeschäftigung, kann auch die Taylor-Regel für den kurzfristigen gleichgewichtigen Zentralbankzins keine eindeutigen Ergebnisse liefern.
 4. Der kurzfristige Zins, der „Leitzins“ der dominierenden Zentralbanken (policy rate r_p) kann mittels des Instrumentenkastens in einem engen Korridor relativ gut kontrolliert werden und steuert damit den wichtigen Interbankenzins. Allerdings gehen Erwartungen der Zentralbanken über die Entwicklung langfristiger Zinsen in die Bestimmung des kurzfristigen Zinses ein. Der gegenwärtige und der erwartete zukünftige Leitzins haben eine zentrale Bedeutung für den langfristigen Zins, insbesondere wenn es den Zentralbanken gelingt, sich als Meinungsführer und Souverän der Erwartungsbildung zu etablieren. Insoweit dies gelingt, auch mit Hilfe von Anleihekäufen, haben sie einen großen Einfluss auf den langfristigen Zinssatz, nicht zuletzt um das globale Finanzsystem stabil zu halten.
 5. Unter den vielen Zinsen der Finanzmärkte spielt der für risikofreie Staatsanleihen eine herausgehobene Rolle, insbesondere wenn keine relevanten Währungsrisiken existieren. Dies gilt par excellence für die USA, mit Abstrichen auch für die Eurozone, also für die beiden wichtigsten Währungsräume. Der Zins für Unternehmensanleihen folgt mit einem Risikoaufschlag, ebenso der Zins auf dem riesigen Markt für Hypotheken, denn der Immobilienmarkt, der den Markt für Grund und Boden einschließt, macht den Löwenanteil aller Vermögenmärkte aus (in Deutschland 53 % des volkswirtschaftlichen Bruttovermögens 2018 nach Albers et al., 2022, 9, wobei nur Wohnungsvermögen erfasst wurde). Auch die Aktienmärkte sind stark vom Zins für Staatsanleihen abhängig. Keynes' Theorie der Liquiditätspräferenz muss als Präferenz für relativ sichere, relativ liquide Finanzaktiva verstanden werden, also als jene Klasse von Geldvermögen, die als „safe haven asset“ gelten. Im Portfolio der Vermögensbesitzer werden auch in „normalen Zeiten“, also weder in extremen Krisen noch in überschäumenden Boomphasen, zu einem bestimmten Anteil solche Vermögenswerte gehalten, nicht zuletzt als Sicherheit für riskante Anlagen. Je risikoreicher angelegt wird, umso mehr sichere Anlagen sind komplementär nötig, die nicht teuer „gehedged“ werden müssen. Wenn die Liquiditätspräferenz L der Vermögensbesitzer und deren Risikobewertung wichtige Bestimmungsgründe der langfristigen Zinsen auf Staatsanleihen sind, dann wird r , der Zins auf Staatsanleihen, letztlich durch das Wechselspiel von r_p und L bestimmt.
 6. Im 21. Jahrhundert, bis dato eine Fortsetzung des Zeitalters der finanziellen Globalisierung und der Zunahme der globalen personellen Vermögensungleichheit seit etwa den 1980er Jahren, nahm und nimmt die Nachfrage nach sicheren Anlagen in relativ sicheren Währungen zu. Diese Nachfrage konzentriert sich auf liquide große Märkte, insbesondere auf Staatsanleihen von Ländern aus den großen Währungsräumen, wodurch die Kurse hoch und die Zinsen niedrig bleiben, selbst wenn das Angebot an Staatsanleihen etwas schneller als das BIP steigt. Anlagen von Devisenreserven der Schwellen- und Entwicklungsländer kommen hinzu, zumal viele Währungen dieser Länder latente Abwertungsrisiken haben. Der demografische Wandel in allen OECD-Ländern sowie in China tragen massiv zur Nachfrage nach hochwertigen Vermögenswerten bei, umso mehr, wenn die Alterssicherungssysteme nur schwache umlagebasierte Rentenversicherungen aufweisen. Insbesondere in der Phase vor Renteneintritt sind sichere Anlagen gefragt, gestützt durch Aufwertungserwartungen (gegenüber Herkunftsländern),

Abbildung 1
Bevölkerung nach Erwerbsbeteiligung und Altersjahren in Deutschland



Quelle: BIB (2022).

die temporäre Abwertungsrisiken übersteigen. Auch der Wunsch nach Diversifizierung der Länderrisiken unter den OECD-Ländern spricht dafür, dass in den meisten OECD-Ländern diese Trends greifen und anhalten werden. Auch die enormen Windfall-Profiten der Länder mit großen fossilen Energiereserven suchen „safe asset havens“, ebenso die Profite der globalen Superreichen.

Niemand weiß, wie lange diese Trends anhalten. Chinas mögliche vollständige Integration in die Weltfinanzmärkte (oder der Rückzug in die Abschottung) ist die größte Unbekannte. Sowohl der demografische Wandel in den OECD-Ländern und China als auch die ökologische Transformation sprechen für langsames Wachstum der Weltwirtschaft, sodass die Differenz $g - r$ klein sein könnte, vielleicht auch eher um null fluktuieren könnte. Inflationsrisiken infolge von Arbeitskraftknappheit angesichts des demografischen Wandels müssten beherrscht werden können, eine große Herausforderung. Die Geldpolitik insbesondere der führenden Zentralbanken spielt eine zentrale Rolle. Zinsen sind längst keine reinen Marktpreise mehr.

In der Diskussion um die Staatsverschuldung und die Fiskalpolitik ist r der nominale oder reale durchschnittliche Zinssatz auf den Bestand an Anleihen. Er ist ein monetärer Wert und hat nichts mit der Grenzproduktivität des Sachkapitals zu tun, die angesichts von Schwierigkeiten der Messung häufig einfach als identisch mit dem monetären Zins taxiert wird. Die von Piketty fokussierte Profitrate hat wiederum nichts mit r zu tun: es ist die durchschnittliche Profitrate auf Sachkapital, also auch nicht die marginale Profitrate des Anbieters mit den höchsten Grenzkosten (bei Keynes die marginal ef-

ficiency of capital). Ein kurzer schnappschussartiger Blick in die Statistik zeigt, dass die Unternehmens- und Vermögenseinkommen in Deutschland (2021) in % des volkswirtschaftlichen Nettoanlagevermögens, bewertet zu Wiederbeschaffungspreisen, eine Rendite von 6,6% ermöglichen.² Wenn die Zahl im Trend läge und die Durchschnittsrendite approximiert, würde sie die verbreitete Ansicht bestätigen, dass die durchschnittlichen Sachkapitalrenditen p' in Deutschland keinen säkularen Rückgang zeigen, keinen tendenziellen Fall, obwohl $r < g$ seit einiger Zeit vorherrscht und r bis 2021 gesunken ist. r und p' sind gänzlich unterschiedliche Kategorien. Das würde Pikettys Thesen bestätigen, aber sowohl Hans-Werner Sinn als auch Krämer und von Weizsäcker widersprechen (Weizsäcker und Krämer, 2020).

Fiskal- und rentenpolitische Schlussfolgerungen

Zu Recht schreiben Krämer und von Weizsäcker in ihrer Replik, dass im Fall einer Episode $r > g$, also einer Abweichung von dem von den Autoren ermittelten gleichgewichtigen Steady-State-Pfad, der Primärsaldo des Staatshaushalts erhöht werden muss, wenn der Schuldenstand stabil bleiben soll. Sie meinen natürlich die Summe der expliziten und der impliziten Schulden. Wenn letztere aber nur hypothetische (oder potenzielle) Schulden sind und niemals zu expliziten werden, muss weniger gegengesteuert werden. Aus $ImSch1$ folgt nicht, dass konsolidiert werden muss, wenn die Sozialbeiträge bzw. Steuersätze oder die Leis-

² Berechnet nach Destatis, Fachserie 18, Reihe 1.4, von 2021, Tabellen 2.1.3 und 2.1.17. Die Zahl liegt im Trend der Periode seit 2005, die in der Fachserie erfasst ist.

tungen der Beitragszahler (oder sonstige Staatsausgaben) gekürzt werden. Diese Maßnahmen, die ImSch1 ausschließt, würden den Primärsaldo gar nicht beeinflussen. Bei ImSch2 ist die Situation unklar. Offenbar kann der Staat gegenwärtig den riesigen rechnerischen Schuldenberg, den die Autoren ermittelt haben, ganz gut tragen, und zwar weil die RV-Beiträge nach dem Bilanzstichtag Jahr für Jahr sprudeln, aber im ADL-Verfahren ausgeklammert werden. Wenn r doch g übersteigen sollte, würde Kapital wieder knapp und die Budgetrestriktion würden greifen. Wieviel Schulden tragbar sind, bleibt hier unklar.

Was die Identifizierung der Kosten der demografischen Alterung betrifft, reicht die Schätzung der Zunahme der DaA relativ zum BIP. Wenn sie innerhalb von 40 Jahren um 3,4 oder 6,8 Prozentpunkte steigen (BMF, 2020) oder um 3,3 Prozentpunkte 2019 bis 2070 nach dem Aging Report der Europäischen Kommission (EC, 2021a), ist das Problem überschaubar. Sicherlich sollten diese Kosten nicht durch zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden. Dann werden die nach ImSch1 errechneten zusätzlichen Schulden auch nicht zu expliziten Schulden.

Dass die Beitragssätze, das Rentenniveau und die Lebensarbeitszeit wichtige Stellschrauben sind, wie Krämer und von Weizsäcker betonen, steht außer Frage (vgl. Abbildung 1). Allerdings gilt für die dritte Option, dass die Verlängerung der Lebenserwartung mit höherer Morbidität und höherer Prävalenz alterstypischer Krankheiten einhergeht, die die Arbeitsfähigkeit der Älteren einschränken. Zudem entstünden auch höhere Rentenansprüche bei längerer Lebensarbeitszeit. Daher ist diese Option alles andere als eine Patentlösung für die Kosten der Alterung. Unerwähnt bleiben bei Krämer und von Weizsäcker die Erhöhung der Zahl der Beitragszahlenden, etwa durch höhere Frauenerwerbstätigkeit mit höheren Jahresarbeitszeiten als bislang. Zentrale Hindernisse sind bekanntlich der Mangel an Kindertagesstätten und die Fehlanreize bei der Einkommensteuer. Nettozuwanderung ist eine weitere wichtige Stellschraube, ebenso die Einbeziehung anderer Gruppen von Erwerbstätigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Zwar entstehen in der Zukunft dann auch höhere Rentenzugänge, aber über einen längeren Zeitraum würden deutliche Mehreinnahmen bei der RV anfallen. Das grundlegende Problem der demografischen Alterung, die zurückgehenden Geburtenzahlen im Verhältnis zur Zahl

der Sterbefälle und damit der kontinuierliche Anstieg des Altenquotienten bleibt jedoch bei allen Maßnahmen bestehen, und damit auch das Problem der intergenerativen Einkommensverteilung. Die Schuldenfrage sollte davon abgetrennt werden. Indirekt hat die Alterung der Gesellschaft natürlich erhebliche fiskalische Auswirkungen, da einerseits die Kosten relativ zum BIP steigen und Verteilungskonflikte verstärken, andererseits weil das BIP-Wachstum gedämpft wird und die Auswirkungen auf r ungewiss sind.

Literatur

- Albers, T. N. H., C. Bartels und M. Schularick (2022), Wealth and its Distribution in Germany, 1895-2018, *CESifo Working Paper*, 9739.
- Barr, N. und P. Diamond (2006), The Economics of Pensions, *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.
- Barr, N. und P. Diamond (2010), *Pension Reform: A Short Guide*. Oxford University Press.
- BIB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2022), Pressemitteilung vom 11. Juli.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020), Fünfter Tragfähigkeitsbericht.
- Bundesverfassungsgericht (2016), Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. April 2016 – BvR 1122/13 –, Rn. 1-15, http://www.bverfg.de/e/rk20160420_1bvr112213.html (3. Mai 2023).
- Deutsche Bundesbank (2017), Zur Entwicklung des natürlichen Zinses, *Monatsbericht Oktober*, 29-44.
- EC – European Commission (2021), Debt Sustainability Monitor 2020, *Institutional Paper*, 143.
- EC – European Commission (2021a), European Commission: The Ageing Report 2021, *Institutional Paper*, 148.
- Homburg, S. (2014), Overaccumulation, Public Debt, and the Importance of Land, *German Economic Review*, 15(4), 411-435.
- Keynes, J. M. (1936/1973), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Collected Writings of John Maynard Keynes, VII., Macmillan and Cambridge University Press.
- OECD (2020), Guidelines for the OECD Table on Social Insurance Pension Schemes, Table 2900.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2003-2004*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), *Jahresgutachten 2020-2021*.
- von Weizsäcker, C. C. und H. Krämer (2020), Zum Verhältnis von Zinssatz und Wachstumsrate: Theorie und empirische Evidenz, *Wirtschaftsdienst*, 100(9), 674-681 <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/9/beitrag/zum-verhaeltnis-von-zinssatz-und-wachstumsrate-theorie-und-empirische-evidenz.html> (15. Mai 2023).
- von Weizsäcker, C. C. und H. Krämer (2021), *Saving and Investment in the Twenty-First Century. The Great Divergence*, Springer.
- Werdinger, M., K. Gründler, B. Läßle, R. Lehmann, M. Mosler und N. Potrafke (2020), *Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht des BMF*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.

Title: *Debt Sustainability With Implicit Government Debt: Replica and Rejoinder*

Abstract: Some analyses examining the long-term sustainability of government debt use the term implicit government debt. This is an approach that is occasionally criticized. However, the concept of implicit government debt is necessary to evaluate the scope for long-term fiscal policy and to analyze the consequences of demographic change. Krämer and von Weizsäcker reject the assumption of a general positive interest rate-growth differential that is often made in these sustainability analyses. Priewe focuses on the controversy surrounding implicit government debt and explains a theory of interest rates that differs from Krämer and Weizsäcker but leads to similar results.

Tobias Hentze

Kirchensteuereinnahmen sinken kaufkraftbereinigt

Schätzungsweise 13 Mrd. Euro betrug das Kirchensteueraufkommen im Jahr 2022 (vgl. Abbildung 1). Dies entspricht einem Plus gegenüber dem Jahr 2021 von rund 300 Mio. Euro. Auf die katholische Kirche entfielen im Jahr 2022 knapp 6,8 Mrd. Euro, auf die evangelische Kirche rund 6,2 Mrd. Euro.

Um die Dynamik der Kirchensteuereinnahmen einzuordnen, bietet sich ein Vergleich mit den Staatseinnahmen an. Denn die Kirchensteuer wird proportional zur Einkommensteuerschuld erhoben. Deshalb wachsen die nominalen Steuereinnahmen der beiden christlichen Kirchen grundsätzlich mit der Entwicklung der Einnahmen aus der Einkommensteuer. Die Bruttogehälter legten 2022 um rund 3,5 % zu (Destatis, 2023). Der Staat verzeichnete in der Folge einen Zuwachs bei der Einkommensteuer (Lohn- und veranlagte Einkommensteuer sowie Kapitalertrag- und Abgeltungsteuer) in Höhe von 4,5 % (BMF, 2023). Dagegen legten die Einnahmen aus der Kirchensteuer nur um schätzungsweise 2,5 % zu.

Der gegenüber der Einkommensteuer geringere Anstieg der Kirchensteuereinnahmen liegt darin begründet, dass der Kreis der Kirchensteuerzahler:innen erneut geschrumpft ist. Im Jahr 2022 hat sich die Zahl der Austritte sowohl aus der evangelischen als auch aus der katholischen Kirche auf ein Rekordniveau erhöht. Zudem zählten die Kirchen deutlich mehr Sterbefälle als Taufen und Wiedereintritte zusammen. Insgesamt ging die Zahl der Kirchenmitglieder im Jahr 2022 um 1,3 Mio. Personen und damit um mehr als 3 % zurück (EKD, 2023; Katholische.de, 2023). In den vergangenen 20 Jahren ist die Zahl der Kirchenmitglieder sogar um ein Viertel auf aktuell rund 40 Mio. Mitglieder gesunken (Deutsche Bischofskonferenz, 2022; EKD, 2023).

© Der/die Autor:in 2023. 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.

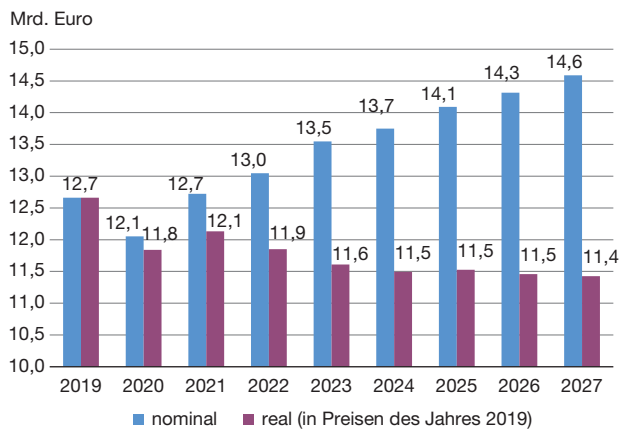
Dr. Tobias Hentze leitet das Themencluster Staat, Steuern und Soziale Sicherung am Institut der deutschen Wirtschaft und lehrt an der TH Köln.

Neben der hohen Austrittsdynamik setzt mit dem demografischen Wandel ein im Grundsatz unabwendbarer Faktor die Kirchen zusätzlich unter Zugzwang. Dieser Trend wird sich ab Mitte dieses Jahrzehnts verstärken, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in Rente gehen und dann weniger Einkommensteuer – und entsprechend weniger Kirchensteuer – bezahlen werden als in ihrer Erwerbsphase. Für die Kirchensteuer kommt als verstärkender Effekt hinzu, dass unter den Erwerbstätigen im Laufe der kommenden Jahre der Anteil der Kirchensteuerzahler sinken wird, da von den jüngeren Jahrgängen ein kleinerer Anteil Mitglied der Kirchen ist (Peters und Gutmann, 2020).

Technisch wird die Kirchensteuer als Aufschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer erhoben. In Baden-Württemberg und Bayern beträgt der Zuschlagssatz 8 %, im Rest der Republik 9 %. Seit 2009 wird auf gezahlte Abgeltungsteuer ebenfalls Kirchensteuer erhoben. Statistisch gesehen bezahlte 2022 ein Kirchenmitglied durchschnittlich 320 Euro Kirchensteuer. Diesen Betrag erreicht ein Single mit einem Bruttojahresgehalt von 32.000 Euro. Allerdings verteilt sich das Aufkommen ungleich auf die 40 Mio. Mitglieder, da Kinder keine und viele Rentner kaum oder ebenfalls keine Kirchensteuer entrichten. So tragen gemessen am Einkommen die oberen 30 % der Kirchenmitglieder schätzungsweise drei Viertel des Aufkommens (vgl. Abbildung 2). Dies folgt zwar dem Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, da die Kirchensteuer proportional zur Einkommensteuerschuld erhoben wird und deshalb für die Verteilung der Kirchensteuerlast die gleiche Logik gilt wie im staatlichen Steuerrecht. Gleichzeitig birgt das aber für die Kirchenfinanzen ein Risiko, weil die Hauptlast der Kirchensteuer, die ohnehin bereits auf den starken Schultern eines Teils ihrer Mitglieder liegt, sich künftig auf immer weniger Schultern verteilen wird (Hentze, 2021).

Zwar ist in den kommenden Jahren weiter mit nominal steigenden Kirchensteuereinnahmen zu rechnen. Allerdings fällt der Anstieg sowohl für die katholische als auch für die evangelische Kirche voraussichtlich eher gering aus. Dies ergibt sich aus einer Prognose, die sich auf die Steuerschätzung für den Zeitraum bis 2027 stützt (BMF, 2022; 2023). Die Schätzwerte wurden auf Basis aktueller Konjunkturdaten angepasst (IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur, 2023). Für die Inflationsrate wurde ab dem Jahr 2024 ein Rückgang auf 2 % bis 3 % angenommen. Zudem wurden verab-

Abbildung 1
Entwicklung der Kirchensteuereinnahmen



Quellen: Deutsche Bischofskonferenz (2022); EKD (2023); eigene Berechnungen.

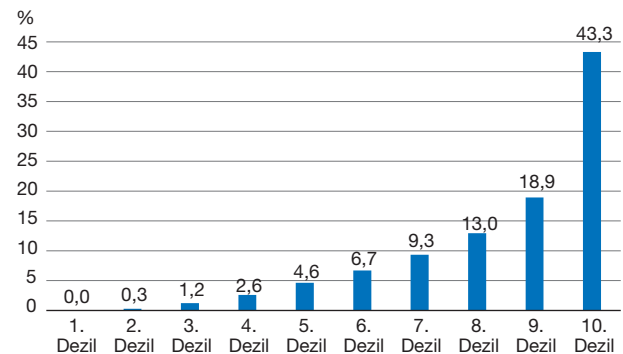
schiedete und zu erwartende Steuerrechtsänderungen so weit wie möglich berücksichtigt – z. B. der Ausgleich der kalten Progression oder die Erhöhung des Grundfreibetrags (Beznoska et al., 2023). Gleichzeitig unterstellt die Schätzung einen anhaltenden Mitgliederrückgang. Dabei wird für die Jahre 2023 bis 2027 angenommen, dass der Rückgang in einer Größenordnung ausfällt wie im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 (rund 2,6 % pro Jahr). Aufgrund des aktuell hohen Mitgliederschwunds wird damit eine gegenüber dem Jahr 2022 leicht abgeschwächte Austrittsdynamik unterstellt.

In realen Werten müssen die beiden Kirchen allerdings mit einem Rückgang der Einnahmen rechnen. Denn mit der Inflation verliert auch jeder Euro Kirchensteuer an Kaufkraft. Kaufkraftbereinigt werden die Steuereinnahmen deshalb voraussichtlich bis 2027 weder das Vorkrisenniveau des Jahres 2019 (rund -10 %) noch den Wert des Jahres 2022 (fast -4 %) erreichen, auch wenn sie nominal weiter steigen werden.

Bis zur Coronakrise waren die Kirchensteuereinnahmen dagegen über viele Jahre auch real gestiegen. Dies lag vor allem an der zunächst steigenden und dann anhaltend hohen Beschäftigung sowie den steigenden Einkommen in Kombination mit dem progressiven Einkommensteuertarif (Hentze, 2018). Dadurch konnte der einsetzende Mitgliederschwund zeitweise kompensiert werden. Dies ist für die Zukunft nicht mehr zu erwarten.

Real stagnierende oder gar rückläufige Steuereinnahmen würden den Handlungsspielraum der Kirchen spürbar verengen. Entstehende Finanzierungslücken müssen die

Abbildung 2
Verteilung des Kirchensteueraufkommens nach äquivalenzgewichteten Haushaltsbruttoeinkommen, 2023



Quellen: SOEP v36 (2019); eigene Berechnungen mit dem IW-Mikrosimulationsmodell STATS, Beznoska (2016).

Kirchen anderweitig schließen, z. B. auf der Ausgaben- seite durch die Einschränkung ihrer Leistungen oder auf der Einnahmenseite durch die Veräußerung von Vermögen. Denkbar wäre auch eine rentierliche Anlage des Kirchenvermögens. Eine Erhöhung der Kirchensteuer würde dagegen vermutlich die Austrittsdynamik weiter antreiben und wäre in dem Fall auch finanziell kontraproduktiv. Anders gewendet liegen aber hier die Handlungsoptionen für die Kirchen. Während der demografische Wandel unabänderlich ist, gilt dies für die Austrittsdynamik nicht. Vielmehr wäre ein Rückgang der Austritte ein Hebel zur Stabilisierung der Einnahmen.

Auch wenn im säkularen Deutschland Staat und Kirche kassenmäßig getrennt sind, gibt es verschiedene Berührungspunkte. Eingezogen wird die Kirchensteuer von den staatlichen Finanzämtern. Zur Erstattung der anfallenden Erhebungskosten erhält der Fiskus durchschnittlich 3 % der Einnahmen (Deutsche Bischofskonferenz, 2022). Diese Gebühr ist bei den genannten Werten bereits berücksichtigt.

Zudem ist die gezahlte Kirchensteuer von der Einkommensteuer abzugsfähig, weshalb jeder Euro Kirchensteuer zu einer Reduzierung des Einkommensteueraufkommens führt. In der Steuererklärung wird die Kirchensteuer wie eine Spende an eine gemeinnützige Organisation behandelt. Insgesamt fallen die Einkommensteuereinnahmen aktuell durch den Sonderausgabenabzug der gezahlten Kirchensteuer pro Jahr um gut 4 Mrd. Euro geringer aus. Diese Begünstigung erfüllt laut dem Subventionsbericht der Bundesregierung einen subventionsähnlichen Tatbestand, stellt jedoch keine Subvention dar (BMF, 2021).

Hinzu kommen die sogenannten Staatsleistungen an die Kirchen, die mit der Säkularisation infolge des Reichsdeputationshauptschluss von 1803 begründet werden. Damals wurden kirchliche Gebiete und Güter verstaatlicht. Zum Ausgleich erhalten die Kirchen seitdem jedes Jahr eine Zahlung vom Staat. In diesem Jahr belaufen sich die Staatsleistungen auf 602 Mio. Euro. Seit Bestehen der Bundesrepublik summieren sich die Ausgleichszahlungen auf rund 20 Mrd. Euro (Humanistische Union, 2021).

Die amtierende Bundesregierung hat sich derweil im Koalitionsvertrag vorgenommen, diese jährliche Leistung im Dialog mit den Ländern und den Kirchen mittels eines Grundsatzgesetzes abzulösen (SPD et al., 2021). Dies bedeutet, dass die Bundesregierung eine Verhandlungslösung anstrebt, nach der die Kirchen eine Einmalzahlung oder eine konkret definierte Ratenzahlung erhalten. Dabei wird es vor allem um die angemessene Höhe der Ausgleichszahlung gehen. Ein Antrag von FDP, Die Linke und Bündnis90/Die Grünen aus dem Jahr 2020 (Deutscher Bundestag, 2020), der in Anlehnung an das Bewertungsgesetz einen Ausgleich in Höhe des 18,6-fachen der Jahreszahlung vorsah, wurde vom Deutschen Bundestag abgelehnt. Der Grundgedanke dabei ist das in der Unternehmensbewertung etablierte Konzept einer ewigen Rente, bei dem durch Abzinsung künftiger Zahlungsströme ein Barwert ermittelt wird. Eine offene Frage ist in diesem Zusammenhang, inwieweit bisher geflossene Zahlungen bei der Berechnung einer Einmalzahlung berücksichtigt werden sollten. Sollten bisherige Zahlungen unberücksichtigt bleiben, bedeutet jedes Aufschieben einer Verhandlungslösung eine zusätzliche Belastung der Steuerzahler. Ohnehin ist eine Lösung mehr als überfällig: Denn ein Ablösegebot für die Staatsleistungen fand bereits Eingang in die Weimarer Reichsverfassung im Jahr 1919 und wurde auch in das Grundgesetz der Bundesrepublik aufgenommen.

Literatur

- Beznoska, M. (2016), Dokumentation zum Steuer-, Abgaben- und Transfer-Mikrosimulationsmodell des IW Köln (STATS), *IW-Report*, 27.
- Beznoska, M., T. Hentze und B. Kauder (2023), Ein automatischer Ausgleich der kalten Progression würde vor allem die Mitte der Einkommensverteilung vor Mehrbelastungen schützen, *Ifo Schnelldienst*, 2, 17-20.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), 28. Subventionsbericht des Bundes – 2019-2022.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022), Ergebnis der 163. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022 in Dessau-Roßlau.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023), Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/steuern.html> (31. März 2023).
- Destatis (2023), Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1 % gegenüber 2021 gesunken, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_078_62321.html (31. März 2023).
- Deutsche Bischofskonferenz (2022), Katholische Kirche in Deutschland Zahlen und Fakten 2021/22.
- Deutscher Bundestag (2020), Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen, Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/19273.
- EKD – Evangelische Kirche in Deutschland (2023), Kirchensteuerstatistik 2022 – Statistischer Bericht, April 2023.
- IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur (2023), Kein Aufschwung in Sicht, *IW-Report*, 19.
- Hentze, T. (2021), Kirchensteuereinnahmen: Erholung in Sicht, *IW-Kurzbericht*, 21.
- Hentze, T. (2018), Kirchensteuereinnahmen trotz dem Mitgliederschwund, *IW-Kurzbericht*, 78.
- Humanistische Union (2021), Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Bundestags-Drucksache 19/19273 vom 15. Mai 2020, <https://www.bundestag.de/resource/blob/833098/43c67dfcda46e5ddd10598eb42848653/ADrs-19-4-796-data.pdf> (15. Mai 2023).
- Katholisch.de (2023), Statistik veröffentlicht: Kirchengaustritte in NRW auf Höchstniveau, <https://www.katholisch.de/artikel/43303-statistik-veroeffentlicht-kirchengaustritte-in-nrw-auf-hoehcstniveau> (31. März 2023).
- Peters, F. und D. Gutmann (2020), Kirchensteuerentwicklung der beiden großen Kirchen in Deutschland. Eine Projektion bis 2060, *ZögU – Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 1-2, 65-84.
- SOEP v36 – Sozio-oekonomisches Panel (2019), Distribution 36.
- SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021 – 2025.

Title: Church Tax Revenues Without Dynamics

Abstract: The church tax revenue in 2022 was estimated at 13 billion euros. This is an increase of around 300 million euros compared to 2021. The Catholic Church accounted for around 6.8 billion euros in 2022, and the Protestant Church around 6.2 billion euros. However, further increases are likely to be rather small. This is mainly due to the shrinking number of taxpayers. In 2022, the number of people leaving churches has increased to a record level. In real terms, the two churches must therefore reckon with a drop in income. Adjusted for purchasing power, tax revenues are unlikely to reach the pre-crisis level of 2019 (around -10%) or the level of 2022 (almost -4%) by 2027.

Konjunkturschlaglicht

USA: Konjunkturmotor Konsum verliert an Kraft

Die US-Konjunktur zeigte sich trotz der ausgeprägten Straffung der Geldpolitik bis zuletzt robust. Obwohl die Notenbank ihre Zinsen in ungewöhnlich scharfem Tempo erhöht hat – zwischen März 2022 und Mai 2023 wurde die das Zielband für die Federal Funds Rate von 0 % bis 0,25 % auf 5 % bis 5,25 % angehoben –, legten Wirtschaftsleistung und Beschäftigung weiter deutlich zu. Maßgeblich für die fortgesetzte wirtschaftliche Expansion war der bis Anfang 2023 anhaltende deutliche Anstieg des privaten Konsums, während bei den Investitionen die Bremswirkung der verschlechterten Finanzierungsbedingungen inzwischen deutlich sichtbar ist – insbesondere der Wohnungsbau ist auf einer ausgeprägten Talfahrt.

Im ersten Quartal 2023 gewann der private Konsum sogar deutlich an Schwung; ausweislich der ersten Schnellschätzung erhöhte er sich gegenüber dem Vorquartal um 0,9%, nach durchschnittlich rund 0,5% in den Quartalen zuvor. Dies war zwar wohl vor allem auf einen Einmaleffekt zurückzuführen, nämlich darauf, dass die verfügbaren Einkommen aufgrund von Einkommensteuersenkungen am Jahresanfang sehr deutlich stiegen. Geringere Abgaben waren für 1,4 Prozentpunkte des im Januar verzeichneten Anstiegs der verfügbaren Einkommen von 2,1 % verantwortlich. Nach wie vor wirken aber auch noch Faktoren, die den Konsum seit längerer Zeit stützen. Zum einen begünstigte der robuste US-amerikanische Arbeitsmarkt die Arbeitseinkommen, zum anderen ermöglichte es der Rückgriff auf die in der Pandemie akkumulierten Extra-Ersparnisse vielen Konsumenten trotz der hohen Inflation, ihre Ausgaben aufrechtzuerhalten. Die Aussichten für die Entwicklung dieser Rahmenbedingungen sind wesentlich für den Ausblick auf den privaten Konsum.

Die Lage am Arbeitsmarkt blieb bis zuletzt günstig. Nach einem sehr kräftigen Anstieg zu Jahresbeginn schwächte sich die Zunahme der Zahl der Beschäftigten im Februar und März zwar deutlich ab, wieder stärkere Zahlen im April zeigen aber, dass eine Trendwende offenbar noch nicht eingesetzt hat. Die Arbeitslosenquote verharrt seit geraumer Zeit auf einem historisch niedrigen Niveau. Ein Faktor, der zu der Anspannung am Arbeitsmarkt beiträgt, ist der Verlust einer beträchtlichen Zahl von älteren Arbeitnehmern, die während der Coronakrise in den vorzeitigen Ruhestand

gegangen sind und voraussichtlich nicht wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren werden. Die Partizipationsquote, die nach Ausbruch der Pandemie eingebrochen war, hat sich zuletzt zwar weiter dem Vorkrisenniveau angenähert, liegt aber immer noch um 0,7 Prozentpunkte darunter. Dies entspricht fast 2 Mio. Arbeitskräften, die im Vergleich zur Vorkrisenzeit auf dem Arbeitsmarkt fehlen. Betrachtet man die Partizipationsquoten verschiedener Altersgruppen, zeigt sich, dass der Schwund auf die Altersgruppe der über 55-jährigen konzentriert ist. Die Altersgruppe über 55 Jahren macht rund 37 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus und hat damit ein erhebliches Gewicht am Arbeitsmarkt. Die Menschen dieser Altersgruppe, die den Arbeitsmarkt während der Pandemie verlassen haben, sind überwiegend in den vorzeitigen Ruhestand gegangen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass sie in großer Zahl wieder auf den Arbeitsmarkt zurückkehren und so die derzeitige Knappheit an Arbeitskräften kurzfristig mindern werden.

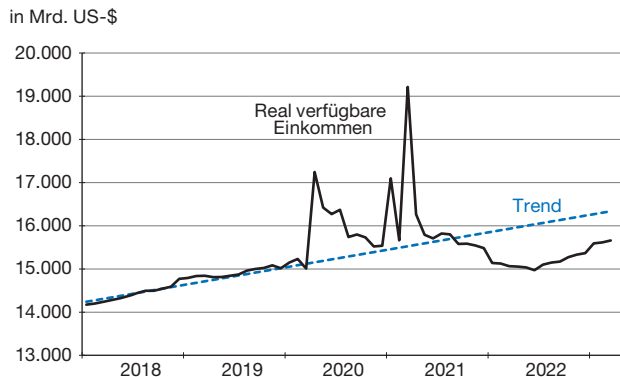
Vor diesem Hintergrund hat sich der bis zur Mitte des vergangenen Jahres sehr kräftige Lohnauftrieb nur leicht verlangsamt; im Vorjahresvergleich war der Anstieg der durchschnittlichen Stundenlöhne zuletzt mit rund 4,5% weiterhin deutlich höher als in den Jahren vor der Krise. Angesichts einer allmählich wieder rückläufigen Inflation sind die real verfügbaren Einkommen seit Juli 2022 wieder aufwärtsgerichtet. Zuvor waren sie über mehr als ein Jahr hinweg fast durchgehend gesunken, sodass zuletzt im Vergleich zum Vorkrisentrend immer noch eine Lücke von reichlich 5 % zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 1).

Der private Konsum liegt hingegen derzeit etwa auf dem Niveau, das bei Fortschreibung des Vorkrisentrends zu erwarten gewesen wäre, während das Bruttoinlandsprodukt um 2 % unter seinem Trendwert liegt. Massive Einkommenstransfers durch den Staat während der Coronakrise haben die kräftige Konsumententwicklung ermöglicht. Dabei hat sich die Struktur der Konsumausgaben in der Pandemiezeit erheblich verändert. Die Nachfrage nach Waren stieg stark, während der Konsum von Dienstleistungen infolge von Kontaktbeschränkungen und Verhaltensänderungen zur Vermeidung von Infektionen deutlich zurückging. Zwar hat sich die Ausgabenstruktur 2022 ein Stück weit normalisiert, der Konsum von Dienstleistungen lag zuletzt aber immer noch rund 2 % unter dem Vorkrisentrend, während die Nachfrage nach Waren, und hier insbesondere die nach langlebigen Konsumgütern, immer noch deutlich über dem Vorkrisentrend liegt (vgl. Abbildung 2).

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

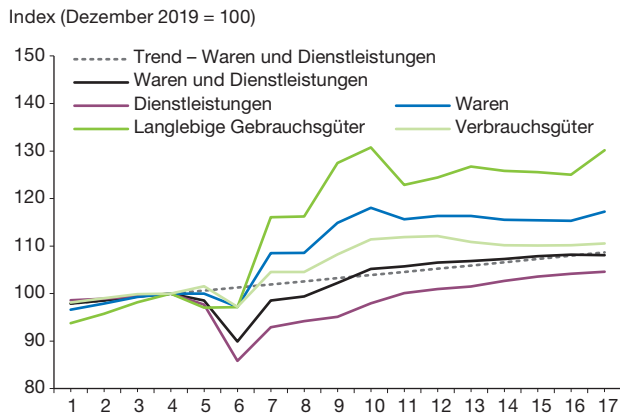
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Abbildung 1
Real verfügbare Einkommen in den USA



Quellen: Federal Reserve Bank of St Louis; Berechnungen des IfW Kiel.

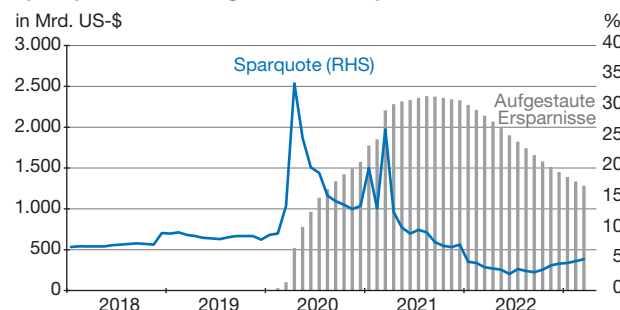
Abbildung 2
Struktur der Konsumausgaben in den USA



Quartalsdaten, preis-, kalender- und saisonbereinigt, Veränderung gegenüber dem Vorquartal. Der Vorkrisentrend wurde unter Annahme der durchschnittlichen Zuwachsraten zwischen 2015 bis 2019 extrapoliert.

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

Abbildung 3
Sparquote und aufgestaute Ersparnisse in den USA



Aufgestaute Ersparnisse berechnet in Anlehnung an Alagandady et al. (2023) als kumulierte Abweichungen der Ersparnis von ihrem Trendwert. Der Trend wurde anhand der durchschnittlichen monatlichen Veränderungsrate des verfügbaren Einkommens, der Konsumausgaben und sonstiger Ausgaben der Haushalte zwischen 2015 und 2019 bestimmt.

Quellen: Federal Reserve Bank of St Louis; Berechnungen des IfW Kiel.

Finanziert wurde der im Vergleich zur Einkommensentwicklung starke Konsum durch den Abbau von Ersparnissen, die während der Krise gebildet wurden, als die Unterstützungspakete der Regierungen Trump (Frühjahr 2020) und Biden (Anfang 2021) die Einkommen deutlich erhöhten, während die Konsummöglichkeiten pandemiebedingt beschränkt waren. In der Spitze wurden so zusätzliche Ersparnisse in Höhe von rund 2,4 Billionen US-\$ angehäuft (vgl. Abbildung 3). Bereits seit Ende 2021 werden diese Ersparnisse genutzt, um den Konsum trotz der inflationsbedingt gesunkenen Realeinkommen aufrechtzuerhalten, was gesamtwirtschaftlich zu einer ungewöhnlich niedrigen Sparquote führt. Bis März 2023 wurde bereits rund die Hälfte dieser Ersparnisse aufgebraucht. Zwar stehen so nach wie vor Zusatzersparnisse zur Verfügung, die den Konsum auch 2023 und 2024 stützen könnten, doch ist zu erwarten, dass die Geschwindigkeit, in der die Ersparnisse abschmelzen, abnehmen wird. Zum einen dürfte ein Teil der Ersparnisse langfristig angelegt oder zur Rückzahlung von offenen Verbindlichkeiten verwendet worden sein. Zum anderen ist die noch verfügbare Zusatzersparnis nicht gleichmäßig auf alle Einkommensgruppen verteilt. Insbesondere die unteren Einkommensgruppen haben wohl bereits den größeren Teil der über das Normalmaß hinausgehenden Ersparnisse zur Befriedigung der in der Pandemie aufgestauten Nachfrage oder für die Finanzierung der stark gestiegenen Lebenshaltungskosten verwendet (Alagandady et al., 2022). Die verbleibende angesparte Kaufkraft wird daher nun überwiegend von den oberen Einkommensgruppen gehalten, die typischerweise einen geringeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für den Konsum aufwenden.

Vor diesem Hintergrund dürfte der private Konsum in den USA in den kommenden Monaten von verschiedenen Seiten unter Druck geraten. Zum einen wirkt ein weiterer allmählicher Anstieg der Sparquote bremsend, zum anderen wird die Einkommensentwicklung infolge einer schwächeren Produktionsentwicklung als Folge der geldpolitischen Straffung an Schwung verlieren. Die konjunkturelle Verlangsamung dürfte sich nach und nach auch am Arbeitsmarkt zeigen und zu allmählich nachlassenden Lohnanstiegen führen. Im Ergebnis dürfte es so zu einer Konsolidierung der in mittelfristiger Sicht immer noch überhöhten Konsumausgaben kommen. Damit würde die derzeit wichtigste Stütze der US-Konjunktur deutlich an Tragkraft verlieren und die Wahrscheinlichkeit steigen, dass die Wirtschaft der USA in der nächsten Zeit in eine Rezession rutscht.

Klaus-Jürgen Gern, Jan Reents
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

Aladangady, A., D. Cho, L. Feiveson und E. Pinto (2022), Excess Savings during the COVID-19 Pandemic, *FEDS Notes*. Board of Governors of the Federal Reserve System, 21. Oktober.

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

Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307

E-Mail: redaktion@zbw-workspace.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 Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

© 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:

Sciendo: <https://sciendo.com/journal/WD>

Wirtschaftsdienst: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in

DOAJ

EBSCO Discovery Service

ECONIS

ECONLIT

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 F

ax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw-workspace.eu

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck

QUBUS media GmbH

D-30457 Hannover



Klimaneutral
Druckprodukt
ClimatePartner.com/53326-2309-1043



FSC
www.fsc.org

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042