

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Das Haushaltsurteil und die Zukunft der Schuldenbremse

Thiess Büttner, Michael Hüther, Michael Heine, Hansjörg Herr, Dirk Ehnts,
Rudi Kurz

Klimapolitik

COP28 – eine globale Bestandsaufnahme
Andreas Löschel

VfS-Panel

Konsens und Dissens in der evidenzbasierten
Politikberatung
Niklas Garnadt

Wirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der
Gemeinschaftsdiagnose
Stefan Kooths

Steuern

Rückläufige Einnahmen aus Erbschaft-
und Schenkungsteuer
Julia Jirmann

Klimawandel

Globales Problem mit Folgen für Deutschland
Renate Neubäumer

Handwerk

Deregulierung, Re-Regulierung – Auswirkungen
der Rückvermeisterung
Petrik Runst, Jörg Thomä

Kommunen

Inflation und Zinsen: die Finanzlage in
Nordrhein-Westfalen
*Désirée I. Christofzik, Niklas Isaak,
Robin Jessen, Florian Kirsch*

Unternehmen

Das Gründungsgeschehen in Deutschland
Sandra Gottschalk, Hanna Hottenrott

Konjunktur

Auswirkungen des Haushaltsurteils
Jens Boysen-Hogrefe, Dominik Groll

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel		
A. Löschel	Eine globale Bestandsaufnahme im Rampenlicht – die COP28	2
Kommentare		
P. Becker	Ukrainehilfen: Aufgeschoben nicht aufgehoben	4
B. Brümmer	Agrardiesel-Subventionen: Eine Einordnung	5
J.-M. Seiferth	Digitale Rentenübersicht: Ein nützliches Instrument?	6
G. Grözinger	Wahlbeteiligung: Nichtwahl als Wahlhandlung	7
Zeitgespräch		
	Das Haushaltsurteil und die Zukunft der Schuldenbremse	8
T. Büttner	Gestiegene finanzpolitische Unsicherheit – zur Finanzpolitik des Bundes nach dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021	9
M. Hüther	Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse	14
M. Heine, H. Herr	Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse	21
D. Ehnts	Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz	25
R. Kurz	Finanzierung von Staatsaufgaben: nachhaltige Finanzpolitik und Schuldenbremse	29
Analysen		
VfS-Panel	Konsens oder Agreeing to Disagree? Die Bedeutung wissenschaftlicher Synthese in der Wirtschaftspolitik	33
N. Garnadt	Konsens und Dissens in der evidenzbasierten Politikberatung	34
S. Kooths	Starke Stimmen mit Chorgeist: Wirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose	38
J. Jirmann	Rückläufige Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer	42
R. Neubäumer	Der Klimawandel als globales Problem und seine Folgen für Deutschland	47
P. Runst, J. Thomä	Deregulierung, Re-Regulierung – Auswirkungen der Rückvermeisterung im Handwerk	53
D. I. Christofzik, N. Isaak, R. Jessen, F. Kirsch	Inflation und Zinsen: Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen	58
Ökonomische Trends		
S. Gottschalk, H. Hottenrott	Das Gründungsgeschehen in Deutschland	64
J. Boysen-Hogrefe, D. Groll	Auswirkungen des Haushaltsurteils	67

Eine globale Bestandsaufnahme im Rampenlicht – die COP28

Im Jahr 2015 verpflichteten sich die Staaten der Welt im Pariser Klimaschutzabkommen die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C, möglichst 1,5 °C zu begrenzen. Gelingen soll dies durch nationale Selbstverpflichtungen. Da diese nationalen Klimabeiträge aber bei weitem nicht ausreichen, wurde bei der Weltklimakonferenz COP28 in Dubai zum ersten Mal (und anschließend alle fünf Jahre) eine „globale Bestandsaufnahme“ durchgeführt, welche die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens in den Bereichen Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel und Klimafinanzierung überprüfen soll. Die globale Bestandsaufnahme war die zentrale Aufgabe der COP28 in Dubai.

Diese Bestandsaufnahme im Abschlussdokument der COP28 ist eindeutig ausgefallen: die Entwicklung der globalen Treibhausgasemissionen steht nicht im Einklang mit dem Temperaturziel des Pariser Abkommens und das Zeitfenster für die Steigerung der Ambitionen und die Umsetzung bestehender Verpflichtungen zur Erreichung des Ziels wird kleiner. Nachdem also die Notwendigkeit einer tiefgreifenden, raschen und nachhaltigen Verringerung der Treibhausgasemissionen unstrittig festgestellt wurde, richtete sich praktisch die gesamte Aufmerksamkeit – auch in der Öffentlichkeit – auf den Teil der Abschlusserklärung, in dem Maßnahmen benannt werden, zu denen die Staaten beitragen sollen. Natürlich wie immer auf national festgelegte Weise und unter Berücksichtigung des Übereinkommens von Paris und der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten.

Im letzten Sachstandsbericht des Weltklimarates haben wir beschrieben, wie die erforderlichen Netto-Null-Energiesysteme im Kern aussehen: die Stromerzeugung ist zumindest CO₂-frei; die Elektrifizierung von Endverbrauchern ist weit verbreitet; der Einsatz fossiler Brennstoffe ist wesentlich geringer als heute; in Sektoren, die sich weniger gut elektrifizieren lassen, ist der Einsatz alternativer Energieträger, wie Wasserstoff, Bioenergie und Ammoniak, ein Ersatz für fossile Brennstoffe; die Energienutzung ist deutlich effizienter; durch den Einsatz von CO₂-Entnahmen aus der Atmosphäre werden etwaige Restemissionen ausgeglichen und die Energiesysteme sind stärker regional und sektoral integriert.

Im Absatz zu den zu ergreifenden Maßnahmen wird das teilweise aufgegriffen und die Staaten dazu aufgerufen, die globalen Kapazitäten der erneuerbaren Energie zu verdreifachen, die Geschwindigkeit der Energieeffizienzsteigerung zu verdoppeln, unverminderte Kohlekraft herunterzufahren und Technologien mit Nullemissionen oder geringen Emissionen, wie etwa erneuerbare Energie, Kernenergie, Abscheidung, Nutzung und Speicherung von CO₂, besonders in schwer zu mindernden Sektoren oder kohlenstoffarme Wasserstoffproduktion hochzufahren. Am stärksten diskutiert wurde dabei der Aufruf zum „Übergang weg von fossilen Brennstoffen in den Energiesystemen auf gerechte, geordnete und ausgewogene Weise“ beizutragen – besonders in diesem kritischen Jahrzehnt und auf ein Netto-Nullniveau bis 2050.

Die Bewertungen über Erfolg oder Misserfolg der Klimakonferenz haben sich größtenteils auf diesen Absatz fokussiert. Statt „Auslaufen“ ist dort nun von „Übergang“ die Rede. Während einige den „Anfang vom Ende der fossilen Ära“ sehen und beju-



Andreas Löschel

Inhaber des Lehrstuhls
für Umwelt-/Ressourcen-
ökonomik und Nachhaltigkeit
an der Ruhr-Universität
Bochum.

© Robert Hoernig

© Der/die Autor:in 2024. 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.

beln, dass erstmals fossile Energieträger aufgegriffen wurden, sind es doch – nüchtern betrachtet – unverbindliche, vage Bekundungen über zukünftige Anstrengungen. Und letztlich Selbstverständlichkeiten – auch wenn der symbolische Wert nicht verkannt werden sollte. Wie ich mit Stefano Carattini herausgearbeitet habe, könnte diese Fokussierung damit zusammenhängen, dass die Medien und die Öffentlichkeit den Sitzungen der COP in den vergangenen Jahren erheblich mehr Aufmerksamkeit geschenkt haben. Eine Bewertung der verschiedenen, unübersichtlichen Verhandlungsstränge mit ihren im Detail sehr komplexen Diskussionen ist eben nicht so einfach. Dann lieber eine Diskussion über „Auslaufen“ oder „Übergang“.

Setzt man dies ins Verhältnis – die Klimaverhandlungen sind heute eine Veranstaltung mit mittlerweile 70.000 Teilnehmer:innen größtenteils aus der Zivilgesellschaft, aus Industrie, NGOs und Wissenschaft, dann ist zu befürchten, dass die Kombination aus hoher Medienpräsenz und hohen Erwartungen die Wirksamkeit des Verhandlungsprozesses zunehmend einschränkt. Gerade wenn es um komplexe technische Probleme geht, brauchen Verhandlungsprozesse Zeit, denn Einstimmigkeitsregeln können dann besonders problematisch sein. Eine hochrangige Veranstaltung, die enorme Aufmerksamkeit auf sich zieht und nur einmal im Jahr stattfindet, ist weniger geeignet, um bestehende Differenzen zwischen den Ländern in technischen Fragen aufzulösen. Stattdessen helfen regelmäßiger Treffens zu wissenschaftlichen und technologischen Beratungen, schwierige Fragen hinter den Kulissen zu klären. So wurde der Fonds gegen Schäden und Verluste durch die Klimaerwärmung im Vorfeld der Klimakonferenz erarbeitet und in monatelangen Verhandlungen unter starker Beteiligung Deutschlands konkretisiert. Die Einigung zur Ausgestaltung des Fonds zum Auftakt der Klimakonferenz in Dubai war ein Paukenschlag und einer der großen Erfolge der COP28 – auch wenn etliche Fragen noch offen sind.

Ein anderes komplexes Anliegen ist wohl auch durch den Fokus auf das Abschlussdokument in Dubai wieder gescheitert: Die Abkehr von fossilen Energieträgern wird nur dann gelingen, wenn die Preise für Kohle, Öl und Gas steigen. Hierzu braucht es starke Anreize durch die Bepreisung von CO₂. Um diese Kosten der Emissionsreduktion gering zu halten, sollte die CO₂-Bepreisung möglichst global angegangen werden. Art. 6 des Pariser Abkommens befasst sich mit den globalen Kooperationsmechanismen. Die entscheidende Diskussion, wie etwa der Handel mit Emissionszertifikaten und die Übertragung zwischen den Staaten ausgestaltet werden soll, ist entgegen den Planungen in Dubai in den Hintergrund getreten. Das politische Kapital wurde in das Abschlussdokument investiert. Nun steht die internationale Kooperation zum Klimaschutz wieder auf der Agenda der COP29. Die nächsten Monate sollten in regelmäßigen, fokussierten und geschützteren Treffens genutzt werden, die bestehenden Meinungsverschiedenheiten anzugehen und eine Vereinbarung in Baku, Aserbaidschan, vorzubereiten. Dabei sollten neben der Entwicklung globaler Konsensregeln auch weiterreichende Abkommen von einzelnen Staaten angegangen werden. Der von Deutschland initiierte internationale Klimaclub ist hierfür ein mögliches Forum. Dort könnte neben der Dekarbonisierung der Industrie der Einstieg in eine internationale Mindestbepreisung von CO₂ im Zentrum der Anstrengungen stehen.

Gerade bei schwierigen technischen Fragen ist es auch notwendig, die Erwartungen an die Verhandlungen zu steuern und die öffentliche Wahrnehmung mit dem tatsächlichen Fortschritt in Einklang zu bringen. Das bedeutet etwa, nicht nur zu kommunizieren, wie viel noch zu tun ist, sondern auch, was schon geschafft wurde. Oder die Verknüpfung von Verhandlungen mit virtuellen Foren, um mit Interessengruppen in Kontakt zu treten, sie über den Ablauf der Verhandlungen aufzuklären bzw. über Fortschritte zu berichten und Feedback zu erhalten. Den Klimaverhandlungen würde etwas weniger Rampenlicht nicht schaden.

Andreas Löschel
Ruhr-Universität Bochum

Ukrainehilfen

Aufgeschoben nicht aufgehoben

Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine – ja. Finanzielle Unterstützung für die Ukraine – noch nicht. Einerseits verabschiedete der Europäische Rat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, andererseits blockierte der ungarische Ministerpräsident Victor Orbán die Verabschiedung der neuen Ukraine-Fazilität. Das ist das widersprüchliche Ergebnis des EU-Gipfels vom Dezember 2023. Das ungarische Veto bedeutet keineswegs das Aus für das Hilfspaket, sondern allenfalls eine zeitliche Verzögerung. Bei einem bereits terminierten Sondergipfel des Europäischen Rats am 1. Februar 2024 wird das neue Ukraine-Hilfspaket auf jeden Fall verabschiedet werden. Entweder mit der Zustimmung Ungarns oder die EU wird sich auf einen Alternativplan ohne Beteiligung Ungarns verständigen, der die Schaffung der Ukraine-Fazilität in Form einer intergouvernementalen Zusammenarbeit ermöglichen wird.

Im Dezember stand also nicht das „Ob“ zusätzlicher europäischer Hilfgelder an die Ukraine zur Debatte, sondern nur noch das „Wie“. Um die Unterstützung der Ukraine für die Jahre 2024 bis 2027 auf sichere Beine zu stellen, haben sich 26 Staats- und Regierungschefs darauf verständigt, eine neue Fazilität mit einem Finanzvolumen von insgesamt 50 Mrd. Euro zu schaffen (17 Mrd. Euro als nicht rückzahlbare Finanzhilfen und 33 Mrd. Euro in Form von Darlehen). Die EU wird hierfür Kredite aufnehmen, die sie zu günstigen Konditionen an die Ukraine weiterreicht und über den EU-Haushalt absichert. Die von der EU bereitgestellten Kredite sollen zwar über die vereinbarten Obergrenzen des Finanzrahmens der EU hinausgehen; dennoch bliebe die Fazilität ein Bestandteil des europäischen Budgets. Damit diese Unterstützung ausgezahlt werden könnte, müsste die ukrainische Regierung in enger Abstimmung mit der EU-Kommission zunächst einen nationalen Umsetzungsplan erarbeiten. Die europäischen Hilfen würden nur auf der Grundlage dieses Plans bereitgestellt und die EU-Kommission würde Ziele, Mittelverwendung und Zeitplan zur Umsetzung des Plans kontinuierlich kontrollieren. Voraussetzung für die Bereitstellung der europäischen Gelder wären der Aufbau eines Prüfungs- und Kontrollsystems und die Schaffung eines unabhängigen Prüfungsausschusses für die Überwachung der Mittelverwendung in der Ukraine. Die europäischen

Fördergelder werden nur ausgezahlt, wenn Fortschritte der Ukraine auf ihrem Weg des Wiederaufbaus und der Modernisierung sowie tiefgreifende Reformen der öffentlichen Verwaltung und bei der Korruptions- und Betrugsbekämpfung erkennbar sind.

Zum einen würde die Einbindung der Ukraine-Fazilität in den EU-Haushalt die Beteiligung aller Mitgliedstaaten an der Finanzierung der Fazilität bedeuten. Zum anderen gewährleistet eine Einbeziehung der EU-Organe (EU-Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Rechnungshof) in die Umsetzung der Fazilität die gemeinsame Überwachung der effizienten Verwendung der europäischen Hilfgelder. Darüber hinaus beschleunigt dies die Heranführung der Ukraine an die komplexen Mechanismen und die schwierigen Gepflogenheiten der Abstimmung mit und der Überwachung durch die EU-Kommission. Die Erstellung des nationalen Umsetzungsplans und die Verhandlungen mit der EU-Kommission könnten für die ukrainische Regierung einen größeren Lern- und Annäherungsprozess bedeuten, als dies in Beitrittsverhandlungen der Fall wäre. Umgekehrt könnte die EU (und insbesondere die EU-Kommission) mehr über die internen Probleme und Hemmnisse für eine effiziente Gestaltung des Heranführungsprozesses in der Ukraine erfahren. Die eher technische Frage hat also eine durchaus politische Bedeutung für die Annäherung der Ukraine an die politischen Prozesse und Strukturen in der EU.

Das intergouvernementale Alternativmodell einer Ukraine-Fazilität außerhalb des EU-Haushalts könnte hingegen zu weiteren Verzögerungen und zu einem weniger aufmerksamen Monitoring der Mittelverwendung in der Ukraine führen. Ein Abkommen zwischen den 26 Mitgliedstaaten und der Ukraine müsste in allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Dies würde vorhersehbar zu weiteren Verzögerungen führen und es ist unklar, ob die Ukraine noch über genügend Zeit und über entsprechende finanzielle Ressourcen verfügt – insbesondere, wenn die Hilfen aus den USA ausbleiben. Die parlamentarische Ratifizierung eines solchen Abkommens wäre in einigen Mitgliedstaaten auch kein Selbstläufer. Zugleich muss geprüft werden, ob und wie die EU-Organe (EU-Kommission oder auch der Europäische Rechnungshof) in die Umsetzung einer Ukraine-Fazilität außerhalb der europäischen Verträge eingebunden werden können.

Im Februar wird der Europäische Rat also nicht nur über die Schaffung der Ukraine-Fazilität entscheiden, sondern auch über die Ernsthaftigkeit der Beitrittsperspektive für die Ukraine.

Peter Becker
Stiftung Wissenschaft und Politik

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Agrardiesel-Subventionen

Eine Einordnung

Nun roll(t)en sie wieder – so könnte man die Situation Anfang Januar 2024 beschreiben, als die Landwirtschaft mit Sternfahrten und ähnlichen Aktionen erhebliche Verkehrseinschränkungen verursachte, mit einem entsprechenden Medienecho. War dies nun Ausdruck der hohen Organisationsfähigkeit der Agrarlobby oder steckt ein gerechtfertigter Zorn über eine überproportionale Belastung der Landwirtschaft durch die Kürzungsvorschläge dahinter? Es scheint sinnvoll, zunächst die Größenordnung der im Raum stehenden Subventionskürzungen einmal einzuordnen, um die Hintergründe der heftigen Reaktionen erläutern zu können und die Begründbarkeit der Agrardiesel-Subventionen kritisch zu reflektieren.

Der Anfang Januar 2024 bereits abgemilderte Vorschlag, der den Stein des Anstoßes bildet, umfasst nun noch einen schrittweisen Abbau der Agrardieselerückvergütung von derzeit 21,48 Eurocent je Liter Diesel, die zunächst um 40 %, im Folgejahr um 70 % und im dritten Jahr um 100 % reduziert werden soll. Das Gesamtvolumen dieser Subvention wird von der Bundesregierung im 29. Subventionsbericht mit 440 Mio. Euro beziffert. Bei den knapp 260.000 landwirtschaftlichen Betrieben ergibt sich eine Belastung von anfangs 680 Euro für den durchschnittlichen Betrieb in Deutschland, die auf jährlich 1.700 Euro im Zieljahr ansteigt; betrachtet man die Durchschnittsfläche, so ergeben sich je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche 10,6 Euro, ansteigend auf 26,50 Euro je ha. Bei den aktuellen Weizenpreisen entspricht die letztgenannte Zahl etwa 120 kg Weizen oder 1,6 % des durchschnittlichen Weizenertrags. Dass solch überschaubarer Subventionsabbau ohne gravierende wirtschaftliche Bedeutung zu dermaßen massiven Proteste führt, mag überraschen, vor allem wenn die außergewöhnlich gute Einkommenssituation der vergangenen beiden Jahre berücksichtigt wird. Woher kommt also die große Bereitschaft zum öffentlichen Protest?

Dies lässt sich nur vor dem Hintergrund einer Stimmung im Agrarsektor erklären, die bereits vor den jüngsten Kürzungsvorschlägen viel schlechter war, als es die tatsächliche Preis- und Einkommenssituation erwarten ließ. Die Landwirtschaft fühlte sich durch eine stetig ansteigende Regulierungsdichte in den agrar- und umweltpolitischen Politikfeldern eingeschränkt und von ihrer selbst dekla-

rierten Kernaufgabe „Produktion von Nahrungsmitteln“ zunehmend abgehalten. Die gesellschaftlichen Erwartungen an die Transformation des Agrarsektors in Bereichen, wie Tierwohl, Minderung von Umweltbelastungen und Verbesserung bei der Agrobiodiversität, führten zu Beschränkungen im Betriebsmitteleinsatz, z. B. bei Dünger und Pflanzenschutzmitteln. Die im European Green Deal avisierten Maßnahmen in der Biodiversitäts- und Farm-to-fork-Strategie führten zu weiterer Verunsicherung. Auch der Eindruck, es werde aus städtischen Milieus eine Politik gegen den ländlichen Raum gemacht, hatte sich in Teilen der Landwirtschaft verfestigt. All diese Faktoren, die sich noch um weitere Aspekte, wie ungesicherte Hofnachfolge, globalem Wettbewerb und Marktmacht im Lebensmittel Einzelhandel, ergänzen ließen, haben zu dieser explosiven Reaktion beigetragen.

Stellt man aber jenseits der kurzfristigen Proteste die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen Begründbarkeit der Agrardiesel-Subventionen, so wird schnell offenkundig, dass eine überzeugende Begründung fehlt. Mittel- und langfristig ist zu erwarten, dass durch eine Verteuerung des Dieserverbrauchs in der Landwirtschaft die gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Mengenreduktion zumindest schneller eintreten wird als bei unveränderter Begünstigung, sei es durch weniger besonders dieselinintensive Arbeitsschritte, durch sukzessive Investition in besonders kraftstoffeffiziente Dieselmotoren oder durch die beschleunigte Entwicklung alternativer Antriebsformen. Die kurzfristig zweifellos vorhandene negative Einkommenswirkung dürfte durch eine Anpassung der Pachtpreise für Agrarflächen abgemildert werden, auch wenn diese Wirkung nicht besonders sichtbar werden dürfte. Das aktuelle bundesweite Preisniveau bei Neuverpachtungen liegt bei etwa 330 Euro je ha, sodass selbst eine vollständige Überwälzung der oben genannten 26,50 Euro immer noch einen Pachtpreis oberhalb von 300 Euro je ha bedeuten würde. Dies heißt im Umkehrschluss aber auch, dass das Herausfallen von landwirtschaftlichen Flächen aus der Produktion, wie es von manchen Interessenvertretern als Gefahr angedeutet wurde, nicht zu erwarten ist. Auch geringere Agrardiesel-Besteuerung beispielsweise in Dänemark (7 Eurocent je Liter) oder Belgien (0 Eurocent je Liter) kann als Begründung für eine fortgesetzte Steuervergünstigung nicht wirklich überzeugen. Zum einen gibt es wie in den Niederlanden mit gut 50 Eurocent je Liter einen höheren Steuersatz als in Deutschland nach Subventionsabbau, ohne dass dort eine wenig wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu beobachten wäre; zum anderen müsste ansonsten, wenn eine EU-weite Vereinheitlichung gewünscht wäre, die Diskussion auch in Brüssel geführt werden.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Bernhard Brümmer
Universität Göttingen

Digitale Rentenübersicht

Ein nützliches Instrument?

Mit dem Gesetz zur Entwicklung und Einführung einer Digitalen Rentenübersicht (kurz Rentenübersichtsgesetz RentÜG) vom 11. Februar 2021 wurden auch in Deutschland die Voraussetzungen dafür geschaffen, Betroffenen einen Überblick über die im Alter zu erwartenden Leistungen der unterschiedlichen Vorsorgeeinrichtungen zu geben. Die Ansprüche, die aus den Verträgen mit den Einrichtungen der drei Säulen der individuellen Altersvorsorge – gesetzlich, betrieblich, privat – abgeleitet werden können, unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich Art und Umfang der Auszahlung und der Rentenanpassung in der Rentenbezugsphase. Auch sind die Leistungen bei Invaliditäts- und Hinterbliebenenabsicherung unterschiedlich oder es gibt sie gar nicht. Interessant sind zudem Angaben zu erreichten und erreichbaren Altersvorsorgeansprüchen, zu garantierten und prognostizierten Leistungen. Nicht zuletzt interessiert, in welcher Höhe Steuern und Sozialabgaben nach geltender Rechtslage auf die Leistungen zu entrichten sind.

Diese Angaben sollen in einer Gesamtübersicht zusammengestellt werden (§ 5 RentÜG). Die Informationen sollen von den einzelnen Vorsorgeeinrichtungen an die Zentrale Stelle für die Digitale Rentenübersicht (ZfDR) übermittelt werden und über deren Portal online abgefragt werden können. Die Digitale Rentenübersicht ist am 30. Juni 2023 in die öffentliche Testphase gegangen. Ende 2023 sollte das Portal voraussichtlich in den Regelbetrieb überführt werden. Den Stichtag legt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fest. Alle Vorsorgeeinrichtungen, die ohnehin verpflichtet sind, jährlich eine Mitteilung zu erstellen, sollen dann die erforderlichen Daten auch automatisch an die ZfDR übermitteln. Dem Landesrecht unterliegende Vorsorgeeinrichtungen und berufsständische Versorgungswerke entscheiden selbständig über eine Anbindung an die ZfDR (§ 7 Abs. 1 S. 4 RentÜG).

Einen Einblick in die Nutzung der Digitalen Rentenübersicht konnte man schon in der Testphase gewinnen (www.rentenuebersicht.de). Für den Zugriff auf die persönlichen Daten sind hardwareseitig ein Computer mit USB-Kartenleser oder ein NFC-fähiges Mobilgerät (Smartphone, Tablet) erforderlich. Auf den Geräten muss die aktuelle Version der AusweisApp installiert sein. Um sich persön-

lich ausweisen zu können, wird der Personalausweis (ggf. Aufenthaltstitel oder Unionsbürgerkarte) mit aktivierter Online-Funktion benötigt. Diese muss möglicherweise nachträglich im Bürgeramt freigeschaltet werden. Außerdem muss die PIN für den Zugriff gesetzt sein. Dazu werden die Informationen aus dem sogenannten PIN-Brief benötigt. Für die Registrierung für Anfragen zum Stand der Altersvorsorgeansprüche wird neben Ausweis und AusweisApp noch die Steuer-ID benötigt. Nach der Registrierung können über ausgewählte Anbieter oder alle Anbieter von Altersvorsorgeprodukten, die gegenwärtig in das System eingebunden sind, Anfragen ausgelöst werden. Von der Deutschen Rentenversicherung werden sofort Werte für garantiert erreichte, prognostiziert erreichte, garantiert erreichbare und prognostiziert erreichbare Rente mitgeteilt. Informationen zu Verträgen mit weiteren Anbietern von Altersvorsorgeprodukten stehen ggf. spätestens nach fünf Tagen zur Verfügung.

Die Digitale Rentenübersicht ist sicher ein nützliches Instrument, wenn die im Gesetz geforderte Funktionalität umgesetzt ist. Inwieweit sie ein nützliches Instrument beim Erkennen der Versorgungslücke im Alter sein wird, hängt aber letztlich noch von weiteren Informationen ab. Wie auch bisher verfügbare Mitteilungen sagen die ausgewiesenen Bruttobeträge wenig über das verfügbare Netto nach Sozialabgaben und Steuern aus. Und auch die ausgewiesenen Nominalwerte machen es schwer, die damit verbundene Kaufkraft abzuschätzen. Sind alle diese Informationen verfügbar, stellt sich noch die Frage, ob Betroffene in der Lage sind, eine sich abzeichnende Versorgungslücke im Alter aus eigenem Vermögen zu schließen. Sie dabei zu unterstützen ist wünschenswert. Und eine Analyse auf Basis verfügbarer anonymisierter Daten der ZfDR ist eventuell auch für politische Entscheidungsträger sinnvoll.

Ein weiteres Problem soll nicht unerwähnt bleiben. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für die Digitale Rentenübersicht haben der Sozialverband Deutschland (SoVD) und der Sozialverband VdK Deutschland e. V. darauf hingewiesen, dass die nur digitale Bereitstellung der Informationen einige Kreise der Bevölkerung von der Nutzung praktisch ausschließt und angemahnt, auch andere und einfachere Zugangsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Dieses Problem bei der Digitalisierung von Wirtschaft und Verwaltung besteht auch an anderen Stellen. Es geht auch darum, die Möglichkeiten digitaler Teilhabe zu erweitern. Können beispielsweise Serviceterminals in den Bürgerbüros zukünftig in diesem Zusammenhang eine größere Rolle spielen?

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Wahlbeteiligung

Nichtwahl als Wahlhandlung

Mit einigen kritischen Wahlen 2024 vor der Brust, bei denen weitere Erfolge der AfD wahrscheinlich sind, häufen sich wieder die Appelle, Nichtwähler:innen zu mobilisieren. Nützen wird das wenig. Denn damit wird implizit unterstellt, dass die Entscheidung, sich nicht an Wahlen zu beteiligen, vor allem auf Bequemlichkeit oder träge Zufriedenheit mit der Politik zurückzuführen ist. Und wenn man nur laut genug Alarm schlage, würden viele schon aufwachen. Untersuchungen zeigen jedoch, dass das Nichtwählen auch als bewusster ‚stiller‘ Protest interpretiert werden kann. So trägt der neue Verteilungsbericht des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) vom November 2023 (Brülle und Spannagel, 2023) den Titel „Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie“. Darin sind unter anderem auf dem SOEP basierende Umfragewerte zum Vertrauen in Politiker:innen, Parteien und den Bundestag zu finden. Es gilt die Relation: je ärmer, desto größer die Skepsis.

Und das mit Grund, denn die Ungleichheit in diesem Land nimmt nicht ab, sondern zu, und die Realeinkommen in den unteren Segmenten zeigen kaum Fortschritte. Gerade dort, wo auf den Cent gerechnet werden muss, bleibt so etwas nicht unbemerkt. Bereits im September 2023 hatte die Friedrich-Ebert-Stiftung eine Studie von Schäfer (2023) veröffentlicht, der die regionale Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl im Jahr 2021 untersucht hat. Zentrales Ergebnis: Im Vergleich zu den 1970er oder 1980er Jahren ist die Wahlbeteiligung heute nicht nur niedriger, sondern auch ungleicher. Die Muster der Nichtwahl sind dabei eindeutig: Je ärmer ein Wahlkreis oder ein Stadtteil ist, desto niedriger fällt die Wahlbeteiligung dort aus. Die Wahrscheinlichkeit, nicht zu wählen, ist bei Menschen mit geringem Einkommen und niedriger formaler Bildung besonders hoch.

Ein Indikator, der viele Dimensionen der Ungleichheit in sich vereint, ist die Lebenserwartung. Ihr sozialer Einfluss ist gut belegt, beispielsweise in den Arbeiten von Wilkinson (vgl. etwa Wilkinson und Pickett, 2009). Für Deutschland liegen in der Regionaldatenbank INKAR (BBSR, o.J.), Lebenserwartungen für Neugeborene auf Kreisebene für das Jahr 2017 vor. Für die 401 Kreise (Sammelbegriff für

kreisfreie Städte und Landkreise) schwankt die Lebenserwartung für Frauen zwischen 79,8 und 85,3 Jahren, ein Unterschied von immerhin 5,5 Jahren. Und bei den Männern reicht die Spannweite von 74,8 bis 81,4 Jahren – eine Differenz von sogar 6,7 Jahren. Der Anteil an Nichtwähler:innen liegt zwischen 33,1 % im Salzlandkreis in Sachsen-Anhalt und 14,5 % im wohlhabenden Starnberg in Bayern. Eine niedrige Wahlbeteiligung ist aber keine reine Ost-Spezialität. Den zweithöchsten Wert weist Bremerhaven auf.

Korreliert man die Lebenserwartung mit dem Anteil an Nichtwähler:innen bei der Bundestagswahl 2021 erhält man immer hohe negative Koeffizienten, die alle auf dem 1 %-Niveau signifikant sind. Für Gesamtdeutschland ergeben sich für Männer -0,758 und für Frauen -0,573. Immer ohne das gemischte Berlin sind es im Osten für Männer -0,769 und für Frauen -0,608 sowie im Westen -0,711 bzw. -0,608. Die Koeffizienten bei den Männern sind dabei höher. Das war zu erwarten, Frauen reagieren schwächer auf Umfeldeinflüsse als Männer.

Will man diesen zunehmend unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen eine Stimme geben, muss man auch über radikalere Abhilfen als Appelle nachdenken. So könnte man für eine Beteiligung an der nächsten Bundestagswahl eine Prämie von beispielsweise 100 Euro ausloben. Denn die sind unten mehr wert als oben und wirkten wie gewünscht. Das wäre gut investiertes Geld, gibt es doch zunehmend international oder historisch vergleichende Studien, die nicht mehr repräsentative Demokratien für in der Existenz hochgefährdet halten (Schäfer und Zürn, 2022; Turchin 2023). Und keine Angst vor einem solchen Partizipationsturbo: Nichtwähler:innen sind eben nicht überwiegend für die AfD – die statistische Beziehung zwischen den beiden Gruppierungen ist schwach und in der Richtung nicht eindeutig.

Gerd Grözinger
Europa-Universität Flensburg

Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (o.J.), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, <https://www.inkar.de/> (12. Januar 2024).
- Brülle, J. und D. Spannagel (2023), Einkommensungleichheit als Gefahr für die Demokratie, WSI-Verteilungsbericht 2023, WSI Report Nr. 90, November.
- Schäfer, A. (2023), Wer fehlt an der Wahlurne? Sozialräumliche Muster der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen, *FES diskurs*, Berlin, September.
- Schäfer, A. und M. Zürn (2022), *Die demokratische Regression*, Suhrkamp.
- Turchin, P. (2023), *End Times: Elites, Counter-Elites and the Path of Political Disintegration*, Penguin.
- Wilkinson, R. G. und K. Pickett (2009), *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*, Tolkmitt Verlag.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

Das Haushaltsurteil und die Zukunft der Schuldenbremse

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum zweiten Nachtragshaushalt 2021 hat die Haushaltsplanung der Bundesregierung durcheinandergewirbelt. Der Nachtragshaushalt wurde als nicht mit der Schuldenbremse vereinbar angesehen. Das Urteil hat nicht nur Auswirkungen auf den Haushalt 2023, sondern auch auf die folgenden Haushalte. Es stellen sich viele Fragen zur künftigen Finanzierung der Staatsausgaben. War das Haushaltsurteil vorhersehbar? Wie kann die Bundesregierung einen verfassungskonformen Haushalt für 2024 und auch für die Folgejahre aufstellen? Ist eine Reform der Schuldenbremse notwendig und möglich? Wie könnte eine solche Reform aussehen?

Gestiegene finanzpolitische Unsicherheit – zur Finanzpolitik des Bundes nach dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021

Thiess Büttner, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Beirat des Stabilitätsrats; Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen

Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse

Michael Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft Köln; European Business School

Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse

Michael Heine, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Hansjörg Herr, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz

Dirk Ehnts, Steinbeis-Next Hochschule; Torrens University in Australien

Finanzierung von Staatsaufgaben: nachhaltige Finanzpolitik und Schuldenbremse

Rudi Kurz, Hochschule Pforzheim; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Title: *The Budget Judgement and the Future of the Debt Brake*

Abstract: *The Federal Constitutional Court's ruling of 15 November 2023 on the second supplementary budget for 2021 has thrown the federal government's budget planning into disarray. The supplementary budget was deemed incompatible with the debt brake. The judgement impacts not only the 2023 budget, but also subsequent budgets. It raises many questions about the future financing of government spending. Was the budget judgement foreseeable? How can the federal government draw up a constitutionally compliant budget for 2024 and subsequent years? Is a reform of the debt brake necessary and possible? What could such a reform look like?*

Thiess Büttner

Gestiegene finanzpolitische Unsicherheit – zur Finanzpolitik des Bundes nach dem Urteil zum zweiten Nachtragshaushalt 2021

Seit dem 15. November 2023 ist die Finanzpolitik des Bundes in erster Linie damit beschäftigt, die finanziellen Folgen zu bewältigen, die sich aus der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Nichtigkeit des zweiten Nachtragshaushalt 2021 ergeben. Im Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2024 war geplant, im Kernhaushalt Schulden entsprechend der Obergrenze der Schuldenregel des Grundgesetzes aufzunehmen, die für das Jahr 2024 mit knapp 17 Mrd. Euro angesetzt wurde. Auch wenn man das Sondervermögen Bundeswehr außer Acht lässt, das eine eigene Legitimation im Grundgesetz hat, waren zusätzlich Defizite in den sogenannten Sondervermögen des Bundes in einem Umfang von 52 Mrd. Euro geplant (Deutsche Bundesbank, 2023, 71). Mithin sollte die Verschuldung rund viermal so hoch sein, wie es die Obergrenze der Schuldenregel des Grundgesetzes vorsieht. Die Finanzierung sollte weitgehend durch Kreditermächtigungen erfolgen, die wegen der Notlagen der Jahre 2020 bis 2022 bewilligt wurden und ungenutzt blieben. Diese Finanzierung ist jetzt nicht mehr möglich.

Die Frage, wie die Finanzpolitik in diese schwierige Lage geraten ist, ist allerdings ebenso wichtig. Ist etwa die Schuldenbremse von vornherein eine Fehlkonstruktion? Der Bundeswirtschaftsminister scheint dieser Ansicht zu sein, wenn er nach dem Urteil die Konstruktion der Schuldenbremse als „wenig intelligent“ und „sehr statisch“ infrage stellt (Tagesschau, 2023). Dies ähnelt der Kritik, die etwa der EU-Kommissionspräsident Romano Prodi am Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2002 äußerte: „I know very well that the stability pact is stupid, like all decisions which are rigid“ (Le Monde, 2002). Eine andere Erklärung für den Vorgang setzt daran an, dass die Regeln der Verfassung nicht etwa unintelligent, sondern im Gegenteil zu kompliziert sind.¹ Das Urteil wäre somit ein exogener Schock. Nach dieser Sicht hat niemand das Urteil erwarten können. Zumindest aber hätten man nicht damit rechnen können oder müssen, dass Karlsruhe so weit gehen würde, den zweiten Nachtragshaushalt 2021

für nichtig zu erklären. Eine eigene Verantwortung liegt auch hier in weiter Ferne, eher schon sieht man die Verantwortung bei der Opposition, die gegen den zweiten Nachtragshaushalt 2021 geklagt hatte.

Es ist allerdings nicht nur fragwürdig, dem Gericht, der Verfassung oder dem Kläger die Schuld an der aktuellen Haushaltskrise zu geben. Das Kernproblem einer Kommunikation, die letztlich der gesetzlichen Regelung die Schuld an der aktuellen Haushaltskrise gibt, ist aber, dass sie den klaren Blick auf die Geschehnisse verstellt und eine adäquate Reaktion der Finanzpolitik verhindert. Tatsächlich lässt sich aus dem Umstand, dass die Planungen der Regierungen jetzt kurzfristig revidiert werden müssen, nicht ableiten, dass die Regeln verantwortlich sind. Denn das Überschreiten einer Regel ist ohne einen Akteur, der sich außerhalb der Regeln bewegt, nicht möglich. Warum also hat sich die Finanzpolitik außerhalb der Regeln der Verfassung bewegt? Und ist mittlerweile eine Kurswende eingeleitet?

Wie kam es zur Haushaltskrise?

Der Koalitionsvertrag der Ampelkoalition vom 7. Dezember 2021 sieht bereits vor, die ungenutzten Kreditermächtigungen aus der Notlage des Jahres 2021 an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) zu übertragen. Dies eröffnete die Möglichkeit, die drei Parteien mit sehr unterschiedlichen Ausrichtungen und Vorstellungen zusammenzubringen, und es schien so möglich, große Finanzmittel für die Politik zu nutzen, ohne Steuern zu erhöhen oder Ausgaben zu kürzen.

Allerdings stand ein Detail der Schuldenbremse im Wege. Defizite der Sondervermögen wurden bis dato bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet. Diese Regelung war zuvor

Prof. Dr. Thiess Büttner ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Vorsitzender des Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen.

¹ So etwa die Regierungserklärung der Bundesregierung (2023, 2): „... vieles im Umgang mit der Schuldenbremse war bislang rechtlich eher nicht eindeutig geklärt.“ Siehe hierzu auch Henneke (2024).

© Der/die Autor:in 2024. 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.

eingeführt worden, um eine Umgehung der Regelungen zur Obergrenze für das strukturelle Defizit zu verhindern. So hieß es in der mittlerweile geänderten Fassung des Kompendiums zur Schuldenbremse des Bundes: „Diese Regelgrenze des Artikels 115 GG kann zudem nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen umgangen werden, da alle seit 2011 gegründeten Sondervermögen im Rahmen der Schuldenbremse berücksichtigt werden“ (BMF, 2015).

Daher verknüpfte das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 die Übertragung der ungenutzten Kreditermächtigungen mit einer Änderung der Buchungssystematik zu den Sondervermögen. Konkret wurde festgelegt, dass künftig nicht mehr die in einem Jahr anfallenden Defizite in den Sondervermögen bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme des jeweiligen Jahres berücksichtigt werden. Vielmehr sollte künftig lediglich berücksichtigt werden, ob in dem jeweiligen Jahr einem Sondervermögen Kreditermächtigungen zugeführt werden. Diese Regelung bewirkt eine vorgezogene Verbuchung der künftigen Defizite der Sondervermögen. Sie sollte erreichen, dass Ausgaben in diesen Extrahaushalten durch die Aufnahme von Schulden finanziert werden können, ohne dass die hieraus resultierenden Defizite auf die nach der Schuldenregel des Grundgesetzes maximal zulässigen Nettokreditaufnahme angerechnet werden. Man hat zwar Gründe benannt, warum diese Buchungsregelung sinnvoll sein könnte. Im Koalitionsvertrag wurde etwa von einer doppelten Erfassung der Mittelabflüsse aus den Sondervermögen gesprochen. Solche Argumente sind aber irreführend; der Zweck der Änderung lag darin, die Kreditermächtigungen auch abseits der Notlage nutzen zu können.²

Tatsächlich war die ursprüngliche Verbuchung der Sondervermögen in der Schuldenbremse sachgerecht. Sie entspricht der Verbuchung bei den europäischen Fiskalregeln. Hier werden die Defizite in den Extrahaushalten des Bundes und der Länder bei der Berechnung des gesamtstaatlichen Defizites voll einbezogen. Nach der europäischen Finanzkrise wurde im Fiskalvertrag festgelegt, dass die europäischen Fiskalregeln durch nationale Fiskalregeln abgesichert werden müssen. Dieser Verpflichtung kommt Deutschland mit der Schuldenbremse nach. Daher ist die Anrechnung der Defizite in den Extrahaushalten Voraussetzung dafür, dass die Schuldenbremse ihren Kernauftrag erfüllen kann: die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln im deutschen Föderalstaat abzusichern.

² Siehe z. B. Wigger (2022, 20-24): „Augenscheinlich wäre unter der bisherigen Buchungspraxis mit der Zuweisung von 60 Mrd. Euro an den EKF nichts gewonnen.“

Frühe Warnungen wurden ignoriert

Es hat von Anfang an Kritik an der Umgehungskonstruktion gegeben. Neben der Kritik seitens der Opposition gab es Warnhinweise von der Justiz. Noch während der laufenden Koalitionsverhandlungen entschied der Hessische Verfassungsgerichtshof am 27. Oktober 2021, dass das „Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz“ mit der Verfassung des Landes nicht vereinbar ist (zum Urteil siehe Henneke, 2022). Hier wurde ebenso ein Sondervermögen eingerichtet, das insbesondere auch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation finanzieren sollte. Die Parallelen liegen auf der Hand.

Warnungen gab es auch im Stabilitätsrat, der die Schuldenbremse überwachen soll und dem die Finanzminister des Bundes und der Länder und der Bundeswirtschaftsminister angehören. Die Warnungen kamen aber nicht von den Mitgliedern des Stabilitätsrats, sondern vom unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats und seinen Mitgliedern. Der Beirat warnte bereits im Herbst 2021 davor, die ungenutzten Kreditermächtigungen in einem Sondervermögen zu speichern und die Buchungsregeln der Schuldenbremse zu ändern (Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 2021; Henneke, 2021). Er sah eine Aushöhlung der Schuldenbremse und erhebliche verfassungsrechtliche Risiken. Nun hat der unabhängige Beirat zwar die Aufgabe, den Stabilitätsrat bei der Überwachung der europäischen Fiskalregeln zu unterstützen. Die Überwachung der Schuldenbremse obliegt aber allein dem Stabilitätsrat. Insofern konnte die Kritik des Beirats als mandatsfern ignoriert werden. Nach den Protokollen zu urteilen, sind im Stabilitätsrat selbst die zahlreichen Umgehungen der Schuldenbremse nie problematisiert worden. Das überrascht nicht, weil sich hier die Finanzpolitik gleichsam selbst überwacht. Eine unabhängige Überwachung der Schuldenbremse ist in Deutschland nicht vorgesehen, aber – angesichts der aktuellen Situation – durchaus empfehlenswert.

Deutlich gewarnt hat auch der Bundesrechnungshof (2022), der früh auf erhebliche verfassungsrechtliche Risiken hinwies und sowohl die Übertragung der Kreditermächtigungen als auch die Änderung der Buchungsregeln zurückwies.

Die Warner haben Recht behalten. Die Lektion dieses Abenteuers der Finanzpolitik ist klar. Eine nachhaltige und für die privaten Akteure verlässliche Finanzpolitik kann nur innerhalb der Regeln der Verfassung betrieben werden. Versucht die Regierung, die ihr gesetzten Grenzen für die Verschuldung zu umgehen und Verschuldungsspielräume zu entwickeln, die nicht vorgesehen sind, erodiert sie nicht nur die Glaubwürdigkeit dieser Grenzen und damit die Glaubwür-

digkeit des Staates. Sie geht auch hohe finanzpolitische Risiken ein. Wenn sich diese Risiken materialisieren, beeinträchtigt das die wirtschaftliche Entwicklung. Das sehen wir nun und die Institute sind schon dabei, die konjunkturellen Folgen abzuschätzen; ifo (2023) und IfW (2023) sehen etwa Wachstumsrückgänge von 0,2 % oder 0,3 % im Jahr 2024.

Gravierender aber sind die Zweifel an der Nachhaltigkeit der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik. Private Akteure lernen jetzt, dass sie damit rechnen müssen, dass politische Ankündigungen über Maßnahmen, z. B. Fördermaßnahmen für bestimmte private Investitionen, im Nachhinein revidiert werden, weil die Maßnahmen nicht korrekt institutionell ausgestaltet wurden. Gerade im Hinblick auf mittel- und langfristige Ziele der Politik, etwa die Sicherung angemessenen Wachstums oder die Dekarbonisierung der Energieversorgung, ist solche Unsicherheit überaus problematisch. Sie verringert die Möglichkeiten der Politik, Anreize zu setzen, insbesondere Anreize für langfristig bindende Entscheidungen. Von daher wäre es jetzt wichtig, die finanzpolitische Unsicherheit zurückzuführen.

Anpassungen der Planungen zum Bundeshaushalt

Zu den ersten Schritten der Regierung nach dem Karlsruher Urteilsspruch gehörte es, dem Bundestag noch einen Nachtragshaushalt 2023 vorzulegen, was bereits am 27. November 2023 erfolgte. Der Entwurf für den Nachtragshaushalt war mit einem Notlagenbeschluss und weiteren gesetzlichen Anpassungen begleitet. So wollte man insbesondere erreichen, dass der Einsatz von Notlagenkrediten im laufenden Haushaltsjahr 2023 doch noch verfassungskonform ist.

Bei der Ermittlung der Nettokreditaufnahme für das Jahr 2023 folgte man aber unverändert der im Zuge des zweiten Nachtragshaushalts 2021 eingeführten geänderten Buchungsregel. Das Bundesverfassungsgericht (2023, Rn. 182) hat allerdings ausdrücklich bekräftigt, dass im Hinblick auf die Schuldenbremse eine Einheit von Kernhaushalt und unselbständigen Sondervermögen gilt. Die Defizite in den Sondervermögen zählen zur Nettokreditaufnahme des Bundes in dem Jahr hinzu, in dem die Ausgaben kassenwirksam sind.

Nachdem der Nachtragshaushalt am 15. Dezember 2023 kurz vor Ultimo noch vom Bundestag verabschiedet wurde, rückt jetzt der Bundeshaushalt 2024 in den Blick. In der aktuellen Situation, in der die Regierung nicht über die Mehrheiten verfügt, die Schuldenregel der Verfassung zu ändern, geht es natürlich darum, den Ausgabenpfad der Finanzpolitik an die gegebenen institutionellen Beschränkungen anzupassen. Es kommt in der aktuellen Situation aber nicht nur darauf an, irgendwie einen Haushalt auf-

zustellen, der die Grenze für die Nettokreditaufnahme formal einhält. Es kommt vielmehr in besonderer Weise auf das Wie an. Nachdem die Finanzpolitik der aktuellen Bundesregierung auf eine Umgehung der Schuldenbremse gegründet ist, müsste sich die Finanzpolitik nun ein Stück weit neu erfinden und einen Haushalt vorlegen, der die gesetzten institutionellen Beschränkungen penibel beachtet und die Vorgaben der Finanzverfassung eindeutig erfüllt. Nur auf diese Weise kann die finanzpolitische Unsicherheit wieder deutlich reduziert werden.

Die Planungen sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Am 19. Dezember 2023 hat die Bundesregierung aber wesentliche Eckpunkte vorgestellt (Presse und Informationsamt der Bundesregierung, 2023). Am 8. Januar 2024 wurde dann ein Entwurf für ein zweites Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 eingebracht. Diese Pläne beinhalten zunächst Kürzungen im Bundeshaushalt gegenüber dem ursprünglichen Entwurf in verschiedenen Ressorts und im Sondervermögen KTF. Das erscheint sachgerecht. Kürzungen bei Investitionsausgaben sind nicht vorgesehen und geplante Entlastungen bei der Stromsteuer und im Rahmen des Wachstumschancengesetzes sollen bleiben. Dies ist im Hinblick auf die Stagnation der deutschen Wirtschaft nachvollziehbar.

Ein erheblicher Anteil der Konsolidierung erfolgt durch die Erhöhung von Abgaben. Neben einer Erhöhung der Energiesteuer sind insbesondere die Einführung einer Plastikabgabe, die Erhöhung der Luftverkehrsteuer und die Reduktion von einzelnen Steuervergünstigungen geplant. Der Fokus auf die Belastung von Energie bzw. deren Verwendung entspricht oberflächlich gesehen einer klimapolitischen Zielsetzung. Allerdings gibt es hier bereits umfangreiche Abgaben bis hin zum Zertifikatehandel, der einzelne Maßnahmen wirkungslos machen kann. Zudem sind die Maßnahmen für die Akzeptanz der Klimapolitik problematisch. Ursprünglich hatte man in Aussicht gestellt, dass Einnahmen aus Abgaben auf CO₂ als Klimageld an die Bürger zurückerstattet werden sollen. Jetzt nutzt man sie, um den überhöhten Ausgabenpfad zu stabilisieren. Die Konsolidierungsmaßnahmen lösen nun erhebliche Verteilungseffekte aus. Die Betroffenen können mit Recht die Frage stellen, warum nun gerade sie zur Refinanzierung des überhöhten Ausgabenpfades herangezogen werden. Dass die Bundesregierung von einzelnen Beschlüssen, etwa bei der Kfz-Steuerbefreiung für die Landwirtschaft, bereits wieder abgerückt ist, unterstreicht diese Problematik.

Angesichts der andauernden russischen Aggression ist es verteidigungspolitisch nachvollziehbar, dass Kürzungen im Verteidigungshaushalt nicht explizit vorgesehen sind. Allerdings plant die Bundesregierung, das Sondervermögen Bundeswehr zur Finanzierung der Ertüchtigung

der Ukraine zweckfremd zu nutzen. Indirekt sollen also doch Verteidigungsausgaben für Ersatzbeschaffungen im Kernhaushalt gekürzt werden. Eine solche Verwendung der Mittel wäre vom Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz allerdings nicht gedeckt. Dies ist ein erster Hinweis, dass man die aktuelle Herausforderung, einen regelgerechten Haushalt aufzustellen, noch nicht verinnerlicht hat.

Irritierend sind Spekulationen der Bundesregierung darüber, ob auch im Jahr 2024 eine Notlage erklärt werden könnte, etwa wegen der Flut im Ahrtal im Sommer 2021. Für die Finanzhilfen sind im Haushalt 2024 lediglich 2,7 Mrd. Euro geplant, was ungefähr lediglich 0,6% der im Haushaltsentwurf insgesamt veranschlagten Ausgaben ausmacht. Außerdem hatte die Finanzpolitik Jahre Zeit, für die Krisenhilfe Vorkehrungen im Bundeshaushalt zu treffen. Jetzt deswegen eine Notlage des Bundeshaushalts zu erklären, erscheint abwegig.

Einen weiteren Hinweis liefern die Planungen der Bundesregierung, Mittel für den Bundeshaushalt durch Kürzungen bzw. Rückforderungen von Zuschüssen an Sozialversicherungen zu erzielen. Gesamtstaatlich gesehen handelt es sich hierbei nicht um eine Konsolidierung, es werden lediglich Mittel der Sozialversicherungen verwendet, um Ausgaben im Bundeshaushalt zu finanzieren. Insbesondere der Vorgang betreffend die Bundesagentur für Arbeit (BA) erscheint problematisch. Während der Coronapandemie wurde die BA aufgrund von Maßnahmen zur Krisenbewältigung stark belastet. Die Rücklage der BA von etwa 26 Mrd. Euro wurde nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vollständig aufgebraucht. Der Bund leistete daher eine Gesamtunterstützung von rund 24 Mrd. Euro in den Jahren von 2020 bis 2022 (BMF, 2023, 113). Jetzt wird geplant, dass man einen Betrag von über 5 Mrd. Euro von der BA zurückfordert. Das würde bedeuten, dass man auf deren Rücklage zugreift. Angesichts der nach wie vor geringen Rücklage soll die Rückzahlung über den Zeitraum bis 2027 denn auch gestreckt werden, wobei man allerdings den Großteil der Rückzahlung für die laufende Legislatur vorsieht. Abgesehen davon, dass man erhebliche, vom Bundestag als Zuschuss gewährte Beträge nun nachträglich zurückfordert, beinhaltet der Vorgang bei Lichte besehen wiederum eine Zweckentfremdung von Notlagenkrediten. Denn die ursprünglich als Zuschüsse in der Pandemie geleisteten Beträge sollen nun offenbar im Bundeshaushalt nach Beendigung der Notlage für andere Zwecke genutzt werden.

Bewertung

Die Finanzpolitik des Bundes hat vier aufeinanderfolgende Jahre lang die zur Finanzierung von Ausgaben vorhan-

denen Mittel durch den Verweis auf Notlagen erheblich ausgeweitet. Der von vorneherein fragwürdige Versuch, sich im Schatten der Notlagen ein großes Finanzpolster zu sichern, das schuldenfinanzierte Mehrausgaben außerhalb der Schuldenbremse auch über die Notlagen hinaus ermöglicht, ist vom Bundesverfassungsgericht gestoppt worden. Die Bundesregierung ist erhebliche finanzpolitische Risiken eingegangen, die sich jetzt materialisiert haben. Der gesamte Vorgang beeinträchtigt die wirtschaftliche Entwicklung und weckt Zweifel an der Nachhaltigkeit der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Die von der Bundesregierung verkündeten Änderungen an der Planung zum Bundeshaushalt 2024 sind noch nicht ausreichend, um die notwendige Kurswende in der Finanzpolitik einzuleiten und die gestiegene finanzpolitische Unsicherheit wieder zurückzuführen. Zwar beabsichtigt die Bundesregierung klassische Konsolidierungsmaßnahmen, wie Ausgabenkürzungen und die Erhöhung von Abgaben. Sinnvoll ist auch, dass Kürzungen bei den Investitionsausgaben nicht vorgesehen sind und geplante Entlastungen bei der Stromsteuer und im Rahmen des Wachstumschancengesetzes bleiben.

Allerdings beinhalten die Planungen für das Jahr 2024 auch Maßnahmen, die helfen sollen, die Verschuldung über die verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus auszuweiten. So versucht die Bundesregierung, Mittel des Sondervermögens Bundeswehr für Haushaltseinsparung zu nutzen. Auch plant sie Schritte einer Konsolidierung des Bundeshaushalts zu Lasten der Sozialversicherungen, wobei auch wieder Notlagenkredite zweckentfremdet werden sollen. Hinzu kommt die irritierende Spekulation über das Vorliegen einer Notlage 2024 wegen der Flut im Ahrtal 2021. Zudem hat die Bundesregierung es bislang versäumt, zu der früheren Buchungspraxis betreffend der Anrechnung der Defizite der Sondervermögen auf die Nettokreditaufnahme zurückzukehren. Solche Versuche, weiterhin die nationalen Defizitvorgaben zu umgehen, tragen dazu bei, die Glaubwürdigkeit der Zusagen der Finanzpolitik gegenüber dem Bürger wie auch auf europäischer Ebene zu erodieren und erhöhen die finanzpolitischen Unsicherheit.

Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015), Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Stand März 2015.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023), Finanzbericht 2024, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2024.html (13. Januar 2024).
- Bundesrechnungshof (2022), Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (BT-Drs. 20/300).

- Bundesregierung (2023), Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz, 132-1 vom 28. November 2023, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/2245544/c4135909cc5414246c924eb01554fdbd/132-1-regierungserklaerung-data.pdf> (15. Januar 2024).
- Bundesverfassungsgericht (2023), Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22.
- Deutsche Bundesbank (2023), Monatsbericht November 2023.
- Henneke, H.-G. (2021), Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 10.1.2022 zum Entwurf eines 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 (BT-Drs. 20/300).
- Henneke, H.-G. (2022), Krisenfinanzierung im Bundestaat, *Die Verwaltung*, 55(3), 399-440.
- Henneke, H.-G. (2024), BVerfG bettet Schuldenbremse in Haushaltsverfassungsrecht ein – eine neue Realität?, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 4(24), im Erscheinen.
- ifo (2023), ifo Konjunkturprognose Winter 2023: Konjunkturerholung verzögert sich – Haushaltslücke birgt neue Risiken, *ifo Schnelldienst*, 76.
- IfW (2023), Deutsche Wirtschaft im Winter 2023: Finanzpolitik in Turbulenzen – Gegenwind für die Erholung, *Kieler Konjunkturberichte* 110.
- Le Monde (2002), Interview mit Romano Prodi vom 17. Oktober 2002.
- Presse und Informationsamt der Bundesregierung (2023), Zum Haushalt 2024, Pressemitteilung 280/23 vom 19. Dezember 2023, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2250312/6fc279292e1cd7a71d62fa31d7aaf7bb/2023-12-19-haushalt-data.pdf> (13. Januar 2024).
- Tagesschau (2023), Tagesschau 20:00 Uhr vom 21. November 2023.
- Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2021), 17. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit, Herbst 2021.
- Wigger, B. U. (2022), Der Zweite Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 ist ökonomisch und fiskalisch vertretbar, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23(1), 20-24.

Title: *The Federal Government's Financial Policy Following the Judgement on the Second Supplementary Budget 2021*

Abstract: *The paper deals with the current budget crisis in Germany, which was triggered by an attempt to increase public debt beyond the limits of the German constitution. The rejection of the Supplementary Budget 2021 of the federal government by the Constitutional Court in November 2023 requires a substantial revision of budget plans. The paper first asks why fiscal policy has moved outside the rules of the constitution. The paper then addresses the question of whether the necessary turnaround in financial policy has now been initiated. To this end, the paper explores the recent supplementary budget 2023 and the proposals for the budget 2024.*

Michael Hüther

Ein gesamtstaatlicher „Transformations- und Infrastrukturfonds“ zur Stabilisierung der Schuldenbremse

Wohl kaum ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat so dramatische Wirkungen auf die Tagespolitik gehabt wie das zum zweiten Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2021 (BVerfG, 2023). Dadurch, dass die Verfassungswidrigkeit – was in anderen Urteilen wie zur Vermögensteuer oder zur Grundsteuer nicht der Fall gewesen war – mit einer Nichtigerklärung verbunden war, wurde die mit dem Nachtragshaushalt vorgenommene Übertragung von 60 Mrd. Euro aus den Krisenschulden für die Pandemiebekämpfung in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) annulliert.

Von jetzt auf gleich war damit der Bundeshaushalt 2023 nicht mehr verfassungsgemäß, insbesondere da auch andere Sonderhaushalte außer dem KTF von dem Urteil betroffen sind. Ein Nachtragshaushalt musste dies heilen, um die Zahlungen aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds und die Aufbauhilfe für die von der Flutkatastrophe 2021 betroffenen Regionen rechtlich abzusichern. Dafür wurde der Bundestag gebeten, für das Haushaltsjahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt gemäß Art. 115 GG zu beschließen.

Die Bundeshaushalte für die Jahre 2024 und 2025 lassen sich so einfach nicht verfassungskonform gestalten. Das liegt zunächst daran, dass die Unterdeckung des KTF im Jahr 2024 mit knapp 28 Mrd. Euro und im Jahr 2025 mit 33,5 Mrd. Euro beachtlich ist, wenn man die unterstellten globalen Minderausgaben und globalen Mehreinnahmen mit Blick auf Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit eliminiert. Zudem und weitgehend unabhängig vom Verfassungsgerichtsurteil ist der Haushalt für 2024 mit 17 Mrd. Euro oberhalb der grundgesetzlichen Verschuldungs-

grenze; dahinter stehen Mehrausgaben für die Ukraine, das Bürgergeld, die Absenkung der Stromsteuer sowie für aufgelöste Sonderhaushalte.

Die Bundesregierung hat intensiv daran gearbeitet, die Defizite durch Einsparungen, Umschichtungen und Verschiebungen zu verringern, einerseits im KTF, andererseits im Bundeshaushalt selbst. Am 13. Dezember 2023 wurde ein Kompromiss erreicht. Damit ist die entstandene Verunsicherung jedoch nicht beseitigt worden: Zu viel ist unklar und unspezifisch geblieben, standortpolitisch sind viele benannte Maßnahmen eine Belastung. Vor allem aber ist nicht erkennbar, wie so verlässlich die Transformation der Volkswirtschaft gelingen kann.

Sparen, investieren und die Haushaltsgrundsätze

Unbestritten ergibt es Sinn, nach Effizienzgewinnen in der Staatstätigkeit und einer höheren Effektivität der staatlichen Programme zu suchen. Das ist eine Daueraufgabe. Berechtigt ist die Frage, welche Einsparungen bei den Sozialausgaben möglich sind, die exakt 50 % der Bundesausgaben erreichen (2022). Doch kurzfristig wird es kaum zu einer überzeugenden Reform etwa in der Rentenversicherung kommen – in der Vergangenheit ging dem regelmäßig die Beauftragung einer Regierungskommission voraus, denn gerade bei der Rente verbieten sich mit Blick auf die Sorgen der Betroffenen und die Langfristigkeit der jeweils getroffenen Entscheidungen Schnellschüsse. Selbst der Sachverständigenrat konnte sich in seinem jüngsten Jahresgutachten nicht auf einen Reformvorschlag einigen, sondern bietet drei Positionen an (SVR, 2023, Ziffern 359 ff.). Welche Legitimation – so lässt sich fragen – bietet ein Verfassungsgerichtsurteil zum Staatsschuldenrecht, das keinerlei Anpassungszeit lässt und sogar Fundamentalreformen in großer Hektik auslösen könnte. Das Verfassungsgerichtsurteil zur Grundsteuer aus dem Jahr 2018 hat dem Gesetzgeber immerhin eine Neuregelungsfrist „längstens ... bis zum 31. Dezember 2024“ gewährt (BVerfG, 2018).

Wenn große strukturelle Reformen kurzfristig nicht möglich und nicht sinnvoll gestaltbar sind, dann droht, was immer droht, wenn der Haushalt schnell ausgeglichen werden muss: die Investitionstätigkeit kommt unter Druck, wie der Regierungskompromiss vom 13. Dezember 2023 bestätigt. Das ist hinsichtlich der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in einer anhaltenden Stagnation besonders bedenklich; die deutsche Volkswirtschaft

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

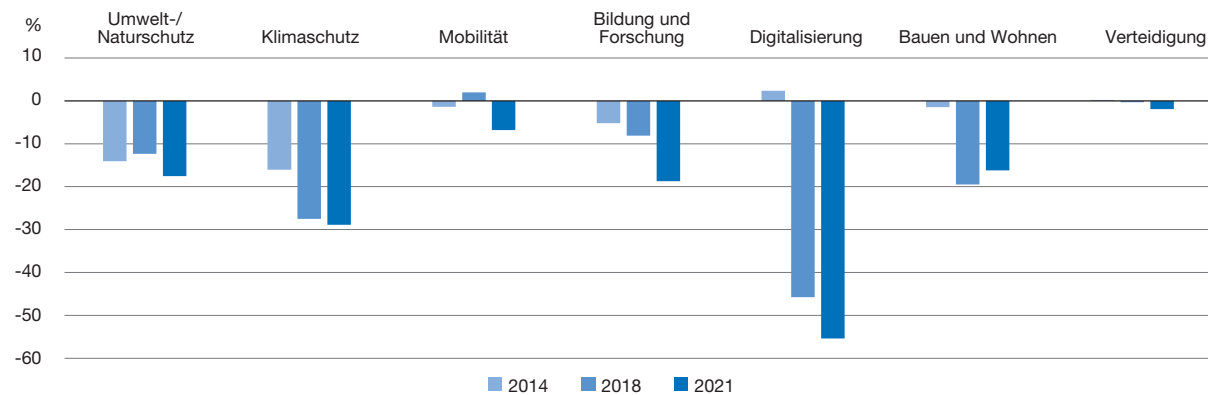
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln und Honorarprofessor an der European Business School.

Abbildung 1

Öffentliche Investitionen des Bundes, Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten

Minus = Ist < Soll



Quelle: Wirtschaftspolitisches Monitoring des Bundeshaushalts, 2022: Eine vbw-Studie, erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft.

droht 2024 erneut in eine Rezession abzurutschen – diesmal aufgrund von hausgemachten Ursachen. Ohnehin gilt, dass die Infrastrukturmängel, die von den Unternehmen immer mehr als schwerer Standortnachteil bewertet werden, durch eine unzureichende Haushaltspolitik in Tateinheit mit langen Genehmigungs- und Verfahrenszeiten wesentlich getrieben werden. Die Abweichung von den Ist-Werten zu den Sollansätzen für die verschiedenen investiven Bereiche hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter erhöht (vgl. Abbildung 1).

Solche Budgetpolitik mag den Bundesfinanzminister erfreuen, doch mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit hat das wenig zu tun (§ 10, § 11 HGrG). Auch wenn dies keine strikten Rechtsgebote und damit einfach einzuklagenden Rechtsbegriffe sind, so wird doch eine systematische, aussagefähige Gliederung des Haushalts nicht gewährleistet, wenn offenkundig Einzelansätze mit Gewohnheit unrealistisch festgelegt werden. Es ist erstaunlich, dass diesen gesetzlichen Kriterien einer ordentlichen und ordnungsgemäßen Haushaltsführung schon seit längerem kaum Beachtung geschenkt wird.

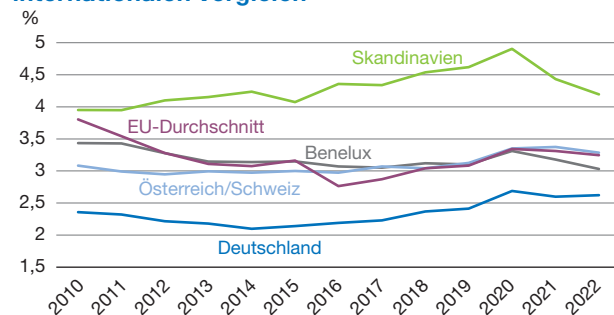
In der Stagnation und vor einem veritablen Stagflationsrisiko

Die deutsche Volkswirtschaft zeigt sich seit dem Beginn des Ukrainekriegs enttäuschend schwach. Die Industrie befindet sich bereits seit 2018 in einer rezessiven Bewegung. Die Investitionen entwickeln sich unbefriedigend und entsprechen weder den transformationspolitischen noch den demografischen Herausforderungen. Das Niveau der Ausrüstungsinvestitionen liegt immer noch unter dem Jahresdurchschnittswert von 2019, noch deutlicher ist der Befund bei den sonstigen Anlagen. Die Bauinvestitionen sind seit anderthalb Jahren unter diesem Vergleichswert. Die Nettoanlageinvestitionen des Staates, d.h. über den Ersatz des Kapitalverzehrs hinausgehende Investitionen, lagen 2022 bei 0,1 Mrd. Euro (Bruttoanlageinvestitionen bei 100 Mrd. Euro). In dem Umfeld erweist sich die Schwäche der öffentlichen Investitionen im internationalen Vergleich als besonders belastend (Bardt und Grömling, 2023) (vgl. Abbildung 2 und 3).

Das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft ist vor allem aufgrund der demografischen Alterung, Schrumpfung und Diversifizierung für die kommenden Jahre bis 2030 mit maximal 0,5 % abzuschätzen (SVR, 2023, Ziffern 80 ff.). Dies und die Einschätzung, dass der Arbeitskräftemangel zu knappheitsbedingten Lohnprämien sowie die Klimapolitik über steigende CO₂-Preise einen latenten Inflationsdruck oberhalb der Norm der EZB (2 %) verursachen, begründen seit geraumer Zeit die Perspektive eines Stagflationsszenarios für die nächsten

Abbildung 2 zeigt den Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP im internationalen Vergleich von 2010 bis 2022. Deutschland liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt und den anderen Vergleichsländern (Skandinavien, Benelux, Österreich/Schweiz).

Abbildung 2
Öffentliche Investitionen als Anteil am BIP im internationalen Vergleich

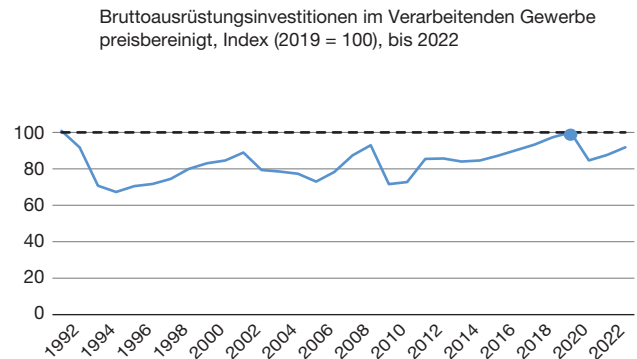
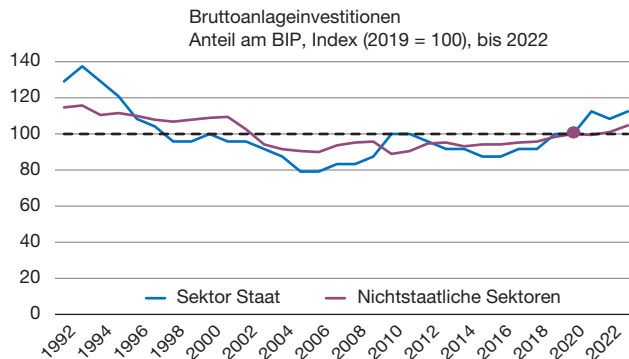


Quelle: EU-Kommission (2023); Institut der deutschen Wirtschaft.

Abbildung 3

Öffentliche Investitionen des Bundes, Abweichung der Ist-Werte von den Soll-Werten

Minus = Ist < Soll



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft.

Jahre (Demary und Hüther, 2022). Dessen Wahrscheinlichkeit ist nun deutlich gestiegen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist es deshalb dringend geboten, jede (weitere) Destabilisierung der Erwartungsbildung im privaten Sektor zu vermeiden. Dies gilt vor allem für die internationalen Investoren und Kapitalmärkte. Deren Verunsicherung rührt einerseits aus der Standortschwäche, andererseits aus dem demoskopischen Höhenflug der AfD. Gerade im internationalen Vergleich droht bei erheblichen Ausgabenkürzungen als Reaktion auf das Verfassungsgerichtsurteil zur Schuldenregel ein Wirksamkeits- und ein Ansehensverlust. Innenpolitisch dürfte sich dies vor allem dort auswirken, wo die Ängste über die Folgen des volkswirtschaftlichen Strukturwandels zur Klimaneutralität groß sind. So zeigen Untersuchungen, dass die AfD in den von der Transformation stark betroffenen Regionen in der Wählergunst besonders hochsteht (Bergmann et al., 2023).

Worum es nun geht: die Transformation zur Klimaneutralität

Aus all dem folgt, dass die Lösung der Haushaltskrise des Bundes sowohl zügig und verfassungsrechtlich tragfähig als auch mit hoher transformationspolitischer Wirksamkeit verbunden sein muss. Alles andere würde die nun dringend gebotene Stabilisierung der Erwartungen und das Vertrauen in die Transformation gefährden.

- **Zügig:** Mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Lage und deren Aussichten ist keine Zeit zu verschwenden. Derzeit führt die Unsicherheit in der öffentlichen Verwaltung (z. B. bei Bundesunternehmen, wie der Autobahn GmbH, infolge der Haushaltssperre und des fehlenden

Bundshaushalts 2024) zu scharfen Einschnitten in den Ausgaben, was zusätzliche Verunsicherung auslöst.

- **Tragfähig:** Es sollte jede verfassungsrechtlich fragwürdige Lösung vermieden werden, da diese nur zu einer weiteren Verunsicherung führen würde, zumal im Fall einer erneuten Klageandrohung. Zugleich sollte ein Weg beschritten werden, der das Problem nicht nur vertagt, indem eine schnelle Lösung für den Bundshaushalt 2024 gesucht wird, die aber viel größere budgetäre Herausforderung für die Folgejahre nicht bewältigt.
- **Transformationspolitisch wirksam:** Die privaten Akteure müssen sich auf die gebotene Transformation zur Klimaneutralität einstellen können. Mit Blick auf gesetzliche Pfadabhängigkeiten und die Bedingung, unnötige Verunsicherungen zu vermeiden, sollten Brüche in den relevanten Ausgabenpositionen vermieden werden. Eine strategische Neuaufstellung der Klimapolitik mag man sich mittelfristig vorstellen, kurzfristig wird man den Umbau der Industrie aber nicht lediglich mit dem CO₂-Preis betreiben können, wie auch der Blick in andere Staaten und die Renaissance des Standortwettbewerbs zeigen. Denn: Es geht um einen Strukturwandel per Termin: 2045 soll Deutschland klimaneutral sein.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich auf die Haushaltspolitik des Bundes (und der Länder) und das gesamtstaatliche Staatsschuldenrecht. Es steht durchaus in einem interessanten Verhältnis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz (BVerfG, 2021). Das jüngste Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (OVG 11 A 11/22, OVG 11 A 27/22 u. OVG 11 A 1/23) betont entsprechend, dass die Bundesregierung für die „Sektoren Gebäude und Verkehr

zu einem Beschluss über ein Sofortprogramm nach § 8 Klimaschutzgesetz verpflichtet ist“.

Dabei ist zu bedenken, dass allein wegen der Zeitlichkeit ein intensives Zusammenwirken staatlicher und privater Investitionstätigkeit geboten ist. Es geht um den Umbau des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks per Termin. Die öffentlichen Investitionen haben je nach Funktion und Zielsetzung unterschiedliche Kapitalstockeffekte (vgl. Tabelle 1). Die Transformation verlangt mitunter den Austausch (noch) funktionsfähiger Anlagen, die mit großen klimaschädlichen Emissionen verbunden sind, gegen klimaneutrale. Der Vorteil liegt nicht in einem Produktivitätseffekt, sondern in der Reduktion klimaschädlicher Emissionen. Das justiert die „Goldene Regel“ investitionsorientierter Verschuldung neu, da kein Nettoinvestitionseffekt entsteht (SVR, 2007, Ziffern 119 ff.; Wissenschaftlicher Beirat, 2023, 13 ff.).

Insofern erfordert die Transformation eine besondere Analyse der öffentlichen Investitionen. Das gilt auch für die Frage, in welcher Weise über den Umbau und die Erneuerung der Infrastruktur hinaus staatliche Anreize für die privaten Investitionen in die Klimaneutralität erforderlich sind. Als ordnungspolitisch erforderlich erweisen sich spezifische Eingriffe des Staates aus den folgenden Gründen (Hüther et al., 2023, 14 f.):

- **Fristentransformation:** Bei der hohen Geschwindigkeit der Transformation drohen Strukturbrüche, wenn die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen nicht ausreichend ist und die Entwicklung neuer Unternehmen diese Lücke nicht schließen kann. Durch Strukturbrüche werden bestehende Kapitalbestände und Ressourcen (insbesondere Wissen und Netzwerke) entwertet.
- **Risikotransformation:** Die Tatsache, dass die infrastrukturellen Vorleistungen aus vielen Gründen mit dem Risiko der Verzögerung, der zeitlichen Inkongruenz und der regulatorischen Offenheit verbunden sind, begründet eine fundamentale Verunsicherung der Investoren. Insofern muss der Staat nicht nur die Brückenlösungen für die Fristentransformation bauen, sondern zugleich eine Risikotransformation organisieren – quasi als Rückübertragung der staatlich induzierten Risiken.
- **Funktionsdefizite beim Markthochlauf:** Industriepolitik für die Transformation per Termin muss sowohl angebotsseitig als auch nachfrageseitig ansetzen. Denn die angebotsseitige Reaktion auf veränderte relative Preise wirkt nur dann, wenn die Erwartung trägt, dass die Nachfrage mitzieht. Das ist dann zweifelhaft, wenn sich – wie bei der Umstellung der Produktion auf Wasserstoff – die Investitionskosten im Standortwettbewerb nicht rechnen (Wissenschaftlicher Beirat, 2022).

Tabelle 1

Investitionsbedarfe und Finanzierungsinstrumente

Öffentliche Investitionen	Private Investitionen
<p>Infrastrukturertüchtigung: positiver Nettoeffekt auf Kapitalstock (Qualitätsverbesserung)</p> <p>Infrastrukturneu(um)bau: kein (oder nur minimaler) Nettoeffekt auf den Kapitalstock, da gleichzeitig entsprechende Abgänge vorzeitig stattfinden</p>	<p>Investitionen in neue Geschäftsmodelle: z. B. Elektromobilität und Brennstoffzelle</p> <p>Ausbau und innovative Weiterentwicklung bestehender Geschäftsmodelle: z. B. Produktion von Elektrolyseuren mit doppelter Transformationsleistung</p> <p>Transformation von Geschäftsmodellen: z. B. Stahl (Wasserstoff), Zement (CCS)</p>
<p>Finanzierung: öffentlicher Kredit wegen langfristiger Nutzenwirkung und drohender Überforderung der Transformationsgeneration (mehrwähriger Investitionsfonds)</p>	<p>Finanzierung für F&E: Forschungsförderung für die Kompensation positiver externer Effekte</p> <p>Finanzierung für den Markthochlauf: Leitmärkte, Contracts for Difference, staatliche Garantien, EU-Taxonomie</p> <p>Finanzierung für Effizienzgewinne (z. B. Digitalisierung): Investitionsprämie, EU-Kapitalmarktunion</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung.

- **Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit:** Teile des Transformationsdrucks entstehen durch wettbewerbsverzerrende politische Entscheidungen. Die weit überdurchschnittlichen Preissignale und strengen Regulierungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen in Europa führen zu Wettbewerbsnachteilen für heimische Produzenten.

Fragewürdige Optionen in der Haushaltskrise

Die Komplexität der Transformation zur Klimaneutralität, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Dringlichkeit, verlangt ganz besonders eine verlässliche und mittelfristig einschätzbare Finanzpolitik. Nicht tragfähig, allein wegen der verfassungsrechtlichen Unsicherheiten, erscheint deshalb die allfällige Deklaration einer Notlage nach Art. 115 Abs. 2 GG. Zwar ist dieser Weg nicht ausgeschlossen, er ist aber nach dem Urteil besonders voraussetzungsstark. Der Veranlassungszusammenhang muss als finanzpolitische Herausforderung klar beschrieben und die budgetpolitischen Konsequenzen daraus präzise abgeleitet werden. Die Notlage muss zudem eine angemessene Dimension haben. Konkret wäre zu beziffern, inwieweit z. B. der Krieg in der Ukraine oder die damit zusammenhängende Flüchtlingsaufnahme zu zusätzlichen Ausgaben führen, die nicht aus dem regulären Haushalt bestritten werden können. Die Regierung scheint sich mit ihrem Kompromiss vom 13. Dezember 2023 diese Notlagenklärung vorzubehalten, mittelfristig trägt sie nicht.

Die Konjunkturbereinigung zu Art. 115 Abs. 2 GG ist bundesgesetzlich geregelt und kann mit einfacher Mehrheit

im Bundestag verändert werden. Bei einer Reform der Konjunkturbereinigung ginge es um eine andere Definition der gesamtwirtschaftlichen Normallage sowie weiterer Parameter. Damit lassen sich gemäß einem Vorschlag des Dezernats Zukunft in Jahren mit einer Abweichung von der Normallage zusätzliche Spielräume mobilisieren (z. B. für 2023 rund 15 Mrd. bis 20 Mrd. Euro) (Krahé et al., 2021). Grundsätzlich sind solche Vorschläge diskussionswürdig (unter anderem ob die Konjunkturkomponente im Auf- und Abschwung symmetrisch wirken soll), treffen aber in der aktuellen Situation nicht den Kern der Sache, da es nicht um konjunkturpolitische Aufgaben geht, die transitorisch über Kredit zu finanzieren sind, sondern um strukturelle und wachstumspolitische Herausforderungen.

Nutzung des Kontrollkontos: Das Kontrollkonto zur Schuldenbremse dient dem überjährigen Ausgleich bei Abweichungen von der zulässigen Nettokreditaufnahme im Haushaltsvollzug. Dort sind 47,7 Mrd. Euro eingebucht, die aber nicht einfach im Zuge der Haushaltsplanung eingesetzt werden können, sondern allenfalls ungeplant. Damit findet sich hier kein juristisch praktikabler Weg: „Ein positiver Saldo ist kein Guthaben, das in zukünftigen Haushaltsjahren als Erweiterung des Kreditspielraums genutzt werden kann“ (BMF, 2022a; Art. 115 GG).

Öffentliche Infrastrukturgesellschaften sind prinzipiell für verschiedene Aufgaben als Umsetzungs- und Finanzierungsvehikel denkbar (Wissenschaftlicher Beirat, 2023, 14 f.). Dabei sind indes zwei Nachteile zu beachten: Einerseits ist die Kreditaufnahme für diese Gesellschaften teurer als für den Bund, andererseits ist die Steuerung – trotz des Instruments der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – wegen der eigenen Rechtspersönlichkeit und Unternehmensführung nicht so strikt und stringent möglich, wie es für die Bewältigung der Infrastrukturdefizite und Transformationsaufgaben notwendig wäre. Dennoch ist es aus politischer Sicht – wie der Regierungskompromiss zeigt – ein attraktiver Weg, durch Eigenkapitalerhöhung bei der Deutschen Bahn eigentlich im KTF vorgesehene Mittel zu mobilisieren. Aus demokratietheoretischer Sicht sind solche Konstruktionen zumindest diskussionswürdig.

Als eine weitere Option werden Privatisierungen diskutiert, wie der Verkauf der Beteiligungen des Bundes und der KfW insbesondere an der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Post AG. Diese Einmaleffekte würden jedoch als finanzielle Transaktion den Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse nicht vergrößern, sondern könnten nur die effektive Nettokreditaufnahme oder den Schuldenstand reduzieren.

Schließlich wird derzeit darauf hingewiesen, dass ein höherer CO₂-Preis viele der nun drängenden Probleme lö-

sen könnte. Er setze die richtigen Anreize und bewältige die Transformation. Ohne Zweifel ist der CO₂-Preis eine zentrale Variable der Klimapolitik, doch er erfasst nicht alle Sektoren und er vermag die benannten ordnungspolitischen Bedingungen der Transformationspolitik nicht zu erfüllen, jedenfalls nicht im Alleingang. Diese Einnahmen wären für den sozialen Ausgleich über ein Klimageld sowie die Kompensation hoch belasteter Unternehmen vorzusehen, dessen Volumen richtet sich nach den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. In dem Maße, in dem diese (planmäßig) schwindet, werden auch das Klimageld und Strompreiskompensation zurückgefahren.

Gestaltungsaspekte eines Transformations- und Infrastrukturfonds

Eine Lösung auf Basis einer Verfassungsänderung liegt in der Einfügung eines „Transformations- und Infrastrukturfonds“ (TIF) mit eigener Kreditermächtigung analog der Lösung für das Bundeswehr-Sondervermögen. Die Erläuterung des Bundesfinanzministeriums dazu lässt sich eins zu eins auf den TIF übertragen: „Im Rahmen der Schuldenregel wäre das zur Überwindung langjähriger Unterfinanzierung der Bundeswehr nötige Volumen von 100 Milliarden Euro nicht zu realisieren. Zur Sicherung der Zweckbindung verankern wir das Sondervermögen im Grundgesetz. Es steht damit neben der Schuldenbremse, die für alle regulären Bundesaufgaben und Vorhaben der Bundesregierung gilt“ (BMF, 2022b). Der große politische Vorteil besteht darin, dass für den Bundeshaushalt und die Länderhaushalte die Durchsetzung der Schuldenbremse nach Art. 115 GG gestärkt wird.

Mit Blick auf die Europäische Währungsunion wird damit sowohl den wachstumspolitischen Erwartungen entsprochen als auch den strengen Fiskalregeln Rechnung getragen. Zu überlegen wäre, inwieweit ein solcher Fonds Modellcharakter für Lösungen auf Ebene der Bundesländer haben könnte, da offenbar an den dort bestehenden Fonds zumindest teilweise Zweifel der Verfassungsmäßigkeit bestehen (Hentze und Kauder, 2023). Denkbar wäre es ebenso, die Erfordernisse auf Landesebene (und gegebenenfalls auch kommunaler Ebene) über den gesamtstaatlichen TIF vollständig abzudecken.

Bei der Ausgestaltung eines TIF sind verschiedene Aspekte zu beachten bzw. politisch zu klären:

1. *Gesamtstaatliches Infrastruktur- und Transformationsprogramm*: Ein solcher Fonds ergibt nur Sinn (somit auch die Verfassungsänderung), wenn er gesamtstaatlich aufgesetzt wird, d. h. wenn er für einen längeren Planungshorizont die transformativen Infrastrukturinvestitionen von Bund und Ländern mit überragen-

dem volkswirtschaftlichem Nutzen aufnimmt. Der Begriff transformativ sollte breit interpretiert werden. Es werden alle Investitionen in die Ertüchtigung und den Umbau der Infrastruktur als transformativ gewertet (Schiene, Autobahn, Übertragungsnetz Strom, Glasfaserausbau und G5-Netz, Ladeinfrastruktur, Wasserstoffnetz, energetische Gebäudesanierung). Der Fonds muss öffentliche Investitionen ebenso umfassen wie die Förderung privater Transformationsinvestitionen (z. B. H₂-basierte Stahlerzeugung, privat organisierte Infrastruktur).

2. *Bund-Länder-Kommission*: Der gesamtstaatliche Ansatz legitimiert neben der Verfassungsänderung eine Bund-Länder-Kommission zur Umsetzungsbegleitung des Fonds (analog zum Gremium des „Bundeswehr-Sondervermögen“ als zusätzliches Kontrollgremium innerhalb des Bundestags-Haushaltsausschusses). Deren Aufgaben umfassen das Monitoring des Fonds, die Anpassung in den Prioritäten und die Neudefinition von Aufgaben aufgrund gemachter Erfahrungen und neuer Herausforderungen sowie die Berücksichtigung der relevanten Inflationsentwicklung.
3. *Abgrenzungsfragen*: Zu prüfen ist, inwieweit kommunale Investitionen von überragender volkswirtschaftlicher Bedeutung (z. B. Schulbau) einzubeziehen sind. Ebenso zu diskutieren ist die Frage, wie mit korrespondierenden konsumtiven Ausgaben, z. B. Kapazitäten in Planungs-, Bau- und Umweltämtern, zu verfahren ist. Neben der Option, diese Mittel aus dem regulären Haushalt zu finanzieren, wäre eine pauschale Quote des Investitionsvolumens für derartige Begleit- und Nebenkosten einer Investition und damit die Finanzierung aus dem Fonds denkbar. Transformationsunabhängige Subventionen, z. B. für Ansiedlungen oder zum Ausgleich allgemeiner Standortschwächen (z. B. Kosten der generellen Senkung der Stromsteuer) wären in den Normalhaushalt zu überführen.
4. *Kombination mit Planungs- und Verfahrensbeschleunigung*: Es ist wenig sinnvoll, hohe Milliardenbeträge für den Fonds einzuplanen, wenn nicht gleichzeitig deren Nutzung verlässlich gelingt. Deshalb sollten alle Programmpunkte des Fonds in einem Maßnahmengesetz des Bundes zur Planungs- und Verfahrensbeschleunigung berücksichtigt werden. Das stärkt zugleich den investiven Charakter der zu berücksichtigenden Aufgaben und Ausgaben. Dadurch können Abgrenzungsfragen zum Teil im Vorfeld geklärt werden.
5. *Volumen*: Der Fonds muss einen nennenswerten Teil der öffentlichen Transformationsinvestitionen und der notwendigen Mittel zur Förderung privater Transformationsinvestitionen umfassen.

tionsinvestitionen umfassen. Für zehn Jahre erscheinen 400 Mrd. bis 500 Mrd. Euro in Preisen des Jahres 2023 als sinnvolle Orientierungsgröße (Bardt et al., 2019). Das Volumen sollte entsprechend mindestens in Höhe der Inflationsrate oder dem entsprechenden BIP-Deflator dynamisiert werden.¹

6. *Laufzeit des Programms*: Es geht bei Infrastruktur und Transformation um langfristige strategische Aufgaben, die auf die Stärkung sowie qualitative Verbesserung des Wachstumspotenzials der deutschen Volkswirtschaft zielen. Das verlangt einen Zeithorizont von mindestens drei Legislaturperioden auf Bundesebene. Dies erhöht die Planungssicherheit für alle Beteiligten in Politik und Wirtschaft, es kann daher bestehende Verunsicherung abbauen.
7. *Fristigkeit der Kreditaufnahme*: Die Laufzeit der Verschuldung muss sich an dem Zeithorizont der Investitionen und an deren Kapitalstockeffekten orientieren. Da es um die langfristige Erfüllung der Klimaschutzziele geht, wären Bundesanleihen mit 20- oder 30-jähriger Laufzeit zu empfehlen. Das Schuldenmanagement wäre der Finanzagentur des Bundes zu übertragen, um auf unterschiedliche Zinsentwicklungsszenarien vorbereitet zu sein. Die Zinsen müssen aus dem regulären Haushalt finanziert werden.
8. *Anfänglicher Tilgungsverzicht*: Auf eine explizite Tilgung sollte zumindest zunächst verzichtet werden, um künftige Haushaltsspielräume angesichts des geringen Potenzialwachstums nicht weiter zu mindern. Die zusätzliche Verschuldung würde sich durch die anzunehmende Steigerung der nominalen Wirtschaftskraft relativieren. Der Tilgungsverzicht kann damit begründet werden, dass viele der anstehenden Investitionen den Kapitalstock eher modernisieren als erweitern, weshalb die volkswirtschaftliche Rendite (z. B. gemessen als BIP-Zuwachs) eher gering ausfallen könnte.

Der Vorteil des TIF liegt darin, dass transparent und nachvollziehbar die gesamtstaatlichen Investitionen generationengerecht finanziert werden, zugleich aber der Kernhaushalt bei Bund und Ländern der Schuldenbremse unterliegt. So verbindet diese haushaltsrechtliche Antwort auf die Transformation die Herausforderungen unserer Zeit mit den Erfahrungen und Bedingungen früherer Jahre.

1 Zur Einordnung: Bei einem Volumen von 500 Mrd. Euro und einem Zinssatz von 3 % würde dies langfristig eine Zinsbelastung von gut 16 Mrd. Euro jährlich bedeuten (ohne Tilgung). Die Schuldenstandquote würde 2045 ceteris paribus um rund 7 Prozentpunkte höher als ohne den TIF liegen – Kapitalstockeffekte nicht berücksichtigt.

Literatur

- Bardt, H. und M. Grömling (2023), Wirkungen öffentlicher Investitionen auf Unternehmen in Deutschland, *IW-Trends*, 50(2), 39-58, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Riezler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen, *IW Policy Paper*, 10/2019, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Bergmann, K., M. Diermeier und H. Kempermann (2023), AfD in von Transformation betroffenen Industrieregionen am stärksten, *IW-Kurzbericht*, 71/202, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- BMF – Bundesfinanzministerium (2022a), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf (13. Dezember 2023).
- BMF – Bundesfinanzministerium (2022b), Pressemitteilung Bundeswehr-Sondervermögen Bundesfinanzministerium – Sondervermögen Bundeswehr: Investitionen in unsere Freiheit.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2018), Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 1-181.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2021), Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, Rn. 1-270.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2023), Urteil zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 – 2 BvF 1/22.
- Demary, M. und M. Hüther (2022), How Large Is the Risk of Stagflation in the Eurozone?, *Intereconomics*, 57(1), 34-39, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/1/article/how-large-is-the-risk-of-stagflation-in-the-eurozone.html> (14. Dezember 2023).
- EU-Kommission (2023), Macro-Economic Database AMECO, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco_en (13. Dezember 2023).
- Hentze, T. und B. Kauder (2023), Das Sondervermögen „Transformationsfonds“ des Saarlandes, *IW Report*, 61/2023, Stellungnahme zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes auf das Saarland: Das Sondervermögen „Transformationsfonds“ des Saarlands, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Hüther, M., H. Bardt, C. Bähr, J. Matthes, K.-H. Röhl, C. Rusche und T. Schaefer (2023), Industriepolitik in der Zeitwende, *IW Policy Paper*, 7/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW).
- Krahé, M., F. Schuster und P. Sigl-Glöckner (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht?, *Wirtschaftsdienst*, 101(8), 621-628, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/beitrag/wird-die-konjunkturkomponente-der-schuldenbremse-ihrer-aufgabe-noch-gerecht.html> (14. Dezember 2023).
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren, *Jahresgutachten 2023/24*.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2022), Transformation zu einer klimaneutralen Industrie: Grüne Leitmärkte und Klimaschutzverträge, Gutachten, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gutachten-klimaneutralitaet-2164558> (10. Dezember 2023).
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik, Gutachten, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-finanzierung-von-staatsaufgaben.pdf> (10. Dezember 2023).

Title: A General Government Transformation and Infrastructure Fund to Stabilise the Debt Brake

Abstract: With its judgement on the federal budget, the German Federal Constitutional Court has thrown the government's financial planning into disarray. Important public investments are at stake, as the debt brake sets tight limits for the treasury and debt-financed shadow budgets. But the green transition requires public investment as the time horizons are short and the investment risk for technologies and international competition is high. A transformation and infrastructure fund (TIF) anchored in the constitution, combined with planning accelerations should be established in order to finance government investments while at the same time leaving the debt brake in the core budget untouched.

Michael Heine, Hansjörg Herr

Das Klima und eine marode Infrastruktur richten sich nicht nach der Schuldenbremse

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Schuldenbremse präzisiert und die Bundesregierung zur Restrukturierung der Bundeshaushalte 2024 und folgender Jahre gezwungen. Dies könnte ein Startschuss für eine Reform der Schuldenbremse sein, denn ihre Vorgaben sind willkürlich, und sie behindert die notwendige ökologische Transformation sowie den Abbau des öffentlichen Investitionsstaus. Daher muss sie dringend reformiert werden. Eine Rückkehr zur Goldenen Regel der Fiskalpolitik ist eine zu diskutierende Option.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat am 15. November 2023 die Haushaltsplanung der Bundesregierung als unvereinbar mit der Schuldenbremse erklärt. Die Ampelkoalition hatte nicht genutzte Kredite in Höhe von 60 Mrd. Euro, die ursprünglich zur Bekämpfung der Coronakrise vorgesehen waren, in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) umgeschichtet.

Die 2009 grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse sieht vor, dass die strukturelle Nettoneuerschuldung des Bundes auf 0,35 % des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu begrenzen ist (Strukturkomponente). Für die Bundesländer wurde eine strukturelle Neuverschuldung gänzlich verboten. Im Falle eines konjunkturellen Abschwungs ist eine höhere Kreditaufnahme möglich, die allerdings im konjunkturellen Aufschwung wieder auszugleichen ist (Konjunkturkomponente). Zusätzlich wurde eine Notlagenklausel festgeschrieben. Sie sieht vor, dass bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, die Schuldenbremse zeitweise ausgesetzt werden kann. Eine solche Notlage kann durch eine einfache Mehrheit des Bundestages erklärt werden. Sie lieferte die Basis für das Aussetzen der Schuldenbremse in den vergangenen vier Jahren. Eine Reform der Schuldenbremse benötigt hingegen eine 2/3-Mehrheit des Bundestages.

Das Urteil des BVerfG hat mehrere Auswirkungen. *Erstens* bemängelte es, dass der Zusammenhang zwischen einer sorgfältig zu begründenden Notlage einerseits und den

hierfür vorgesehenen kreditfinanzierten Maßnahmen nicht hinreichend dargestellt worden sei. Tatsächlich ist ein Zusammenhang zwischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise oder der Förderung der Elektromobilität nicht zu erkennen. *Zweitens* widerspreche die zeitliche Entkopplung der Erklärung einer Notlage und der Nutzung von Kreditermächtigungen dem in der Verfassung verankertem Gebot der Jährlichkeit. Keinesfalls dürften Kredite, die für eine spezifische Notlage aufgenommen wurden, nachträglich in neue Verwendungsarten umgeleitet werden. *Drittens* hat das Gericht unterstrichen, dass die durch die Schuldenbremse vorgegebene jährliche Obergrenze der Kreditaufnahme des Bundes auch für Sondervermögen aller Art gilt. Diese Kritik zielt auf die 2021 erfolgte Reform der fiskalischen Erfassung von Sondervermögen. Bis dahin wurde die tatsächliche jährliche Nettokreditaufnahme der Sondervermögen bei der Berechnung der Schuldenobergrenze berücksichtigt. Seitdem kann im Jahr einer außergewöhnlichen Notsituation dem Sondervermögen buchmäßig eine Kreditermächtigung zugewiesen werden, wobei die Kredite noch nicht aufgenommen werden müssen. Der Betrag der Kreditermächtigung erhöht in voller Höhe die Nettoneuerschuldung des Staates im Notstandsjahr. Für die Schuldenbremse ist diese Neuverschuldung aufgrund des erklärten Notstandes unwirksam. In den Folgejahren können dann die benötigten Kredite abgerufen werden, die nun bei der Berechnung der Schuldenbremse keine Berücksichtigung finden. Damit kann die Schuldenbremse faktisch umgangen werden. Diese Praxis hatte der Bundesrechnungshof bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts scharf kritisiert (Bundesrechnungshof, 2023; Deutsche Bundesbank, 2023, 72 f.).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts betrifft unmittelbar zunächst nur den KTF. Aber es hat für zahlreiche andere der mittlerweile 29 Sondervermögen des Bundes ebenfalls Bedeutung, da sie vergleichbar finanziert sind

Prof. Dr. Michael Heine ist emeritierter Professor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

Prof. Dr. Hansjörg Herr ist emeritierter Professor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

(Deutsche Bundesbank, 2023a, 70 ff.). Auch die Sonderhaushalte der Bundesländer werden in Mitleidenschaft gezogen. Dem Bundesverfassungsgericht ist kein Vorwurf zu machen, da sein Urteil nur die rechtlichen Grundlagen der Schuldenbremse und des Haushaltsrechts widerspiegelt. Der Vorwurf ist an die Schuldenbremse selbst zu richten. Deren Logik provoziert geradezu, ständig neue Sonderhaushalte zu schaffen und die Schuldenbremse zu umgehen. Denn die Ausgestaltung der Schuldenbremse ist in keiner Weise geeignet, den ständig wiederkehrenden ökonomischen Unsicherheiten und Krisen sowie den ökologischen, sozialen und infrastrukturellen Herausforderungen adäquat zu begegnen. Angemessen wäre es, wenn sich die politischen Instanzen ehrlich zeigen würden, indem sie die offenkundigen Mängel der Schuldenbremse eingestehen und eine entsprechende Reform einleiten. Stattdessen haben sie sich für ein Durchlavieren entschieden, das keinen nennenswerten Beitrag zur Beseitigung von Problemfeldern, wie der Klima- und Bildungskrise, der maroden Infrastruktur oder dem sozialen Wohnungsbau, liefert.

Bereits 2023 schrumpfte die deutsche Wirtschaft um 0,1 %, für 2024 wird ein Wachstum von 0,6 % erwartet (OECD, 2024). Die Koalitionsvereinbarungen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Beseitigung der Lücke im Haushalt 2024 getroffen wurden, sehen Kürzungen bei Ausgaben (etwa der Förderung des Kaufs von Elektroautos), Streichung von Subventionen (etwa im Agrarbereich) und höhere Steuern (etwa Erhöhung der CO₂-Steuer) vor. Diese Maßnahmen belasten die effektive Nachfrage und somit die konjunkturelle Entwicklung (DIW, 2023). Darüber hinaus belastet ein Teil der Maßnahmen, etwa die höhere CO₂-Steuer, sozial schwache Haushalte besonders, die bereits die Hauptleidtragenden des inflationären Energiepreisschubs seit 2021 waren (Heine und Herr, 2023).

Bedarf an öffentlichen Investitionen

Ohne Zweifel richten sich Klimaveränderungen oder zunehmend maroder werdende Infrastrukturen weder nach Schuldenbremsen noch nach politischen Ränkespielen. Fehlt es an geeigneten Gegenmaßnahmen, ist eine Klimaerwärmung von 3 °C gegenüber der vorindustriellen Zeit nicht mehr auszuschließen. Das käme einer planetarischen Zerstörung großer Teile der Welt nahe und würde die künftigen Generationen in eine Welt kriegerischer Verteilungs- und Wanderungskonflikte entlassen. Ein zivilisiertes Leben würde so erheblich erschwert, vielleicht sogar unmöglich werden. Hinterlassen wir den künftigen Generationen eine verschlissene Infrastruktur und eine nicht wettbewerbsfähige Wirtschaft, so führt an Wohlstandsverlusten kein Weg vorbei. Die künftigen Generationen würden durch solche fundamentalen Mängel weitest stärker belastet als durch eine Erhöhung der Schul-

denquote. Sonderhaushalte mögen kurzfristige Hilfestellungen liefern, auf Dauer wird man um eine grundlegende Reform der Schuldenbremse nicht herumkommen.

Unstrittig ist der enorme Bedarf öffentlicher Investitionen, welche in den vergangenen Jahrzehnten sträflich vernachlässigt wurden. Nach Daten der OECD (2024) betragen die jährlichen öffentlichen Bruttoinvestitionen von 2010 bis 2022 in Deutschland durchschnittlich 11,3 % des BIP. Die Werte lagen im gleichen Zeitraum für die Europäische Währungsunion (EWU) bei 13,83 % und für die USA bei 17,06 %. Frankreich, das Vereinigte Königreich oder Japan lagen mit ihren Werten nahe bei denen der USA. Die Folge hierzulande ist ein Stau an öffentlichen Investitionen, etwa im Bereich des Straßen- und Schienenverkehrs, des Bildungssystems oder des sozialen Wohnungsbaus.

In einem gemeinschaftlichen Papier des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung wurde 2019 der öffentliche Investitionsbedarf in Deutschland für die nächsten zehn Jahre geschätzt (Bardt et al., 2019). Demnach beträgt die Gesamtsumme der notwendigen Investitionen 457 Mrd. Euro. Die großen Bereiche sind die kommunale Infrastruktur, der öffentliche Nahverkehr, Bildung, Wohnungsbau, Breitbandausbau, Bundesbahn und Fernstraßen sowie Impulse zur Dekarbonisierung.

Auch auf anderen Feldern ist Deutschland mit extremen Herausforderungen konfrontiert. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren. Angesichts der sich zunehmend deutlicher abzeichnenden Klimakatastrophe muss die Produktion, Distribution und Konsumtion auf einen klimafreundlichen Pfad umgestellt werden. Allein in diesem Bereich sind gigantische öffentliche (und private) Investitionen notwendig. Ein anderes Beispiel ist die Modernisierung der Ökonomie. Deutschland und Europa haben in einer ganzen Reihe von Zukunftssektoren, wie etwa in den Bereichen Cloud-Computing, Entwicklung von Mikrochips oder Digitalisierung, keine nationalen Marktführer. Zusätzlich haben einige traditionell wettbewerbsfähige Branchen, wie die deutsche Autoindustrie, ihre technologisch weltweit führende Rolle aufgrund des Wechsels zu Elektroautos verloren. Deutschland und Europa insgesamt laufen Gefahr, zwischen den USA als Technologieführer und aufholenden Ländern, wie China oder Indien, zerrieben zu werden. Diese Länder betreiben eine extensive Industriepolitik – man denke bei den USA an den Inflation Reduction Act mit einem Volumen von 430 Mrd. US-\$.

Die verfehltete Schuldenbremse

Unter den realistischen Annahmen der Einhaltung der Schuldenregel, einer Inflationsrate von 2 % und einem

durchschnittlichen Wachstum des realen BIP von 1 % sinkt die Staatsschuldenquote langfristig auf 11,7 % des BIP (Holtfrerich et al., 2015, 40 f.). Eine solche Reduktion der Staatsschuldenquote ist angesichts der Investitionsbedarfe keinesfalls sinnvoll. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen. Das deutsche BIP lag 2023 bei 4.000 Mrd. Euro. Entsprechend der Schuldenbremse dürfen Kredite in Höhe von 14 Mrd. Euro aufgenommen werden. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat bis 2030 einen jährlichen Investitionsbedarf im Verkehrssystem (Straßen, Brücken, Bahn) allein bis 2030 von 372 Mrd. Euro, also jährlich von rund 53 Mrd. Euro, ausgerechnet (Arndt und Schneider, 2023). Selbst die „schwäbische Hausfrau“, die sich auch eine Wohnung mit Kredit kaufen möchte, schüttelt da den Kopf. Hinzu kommt, dass die staatliche Schuldenquote in Deutschland im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrig ist. Sie lag Ende 2022 bei 65,4 %. In Spanien betrug sie 116,3 %, in Italien 148,5 %, in Frankreich 117,3 % und in den USA 144,2 % (OECD, 2024).

Die Schuldenbremse wird regelmäßig mit der Generationengerechtigkeit begründet. Demnach belastet eine hohe Staatsschuld zukünftige Generationen. Dieses Argument muss jedoch präzisiert werden. Zunächst ist es in einer geschlossenen Ökonomie so, dass die Höhe der Staatsschuld genau den Forderungen an den Staat entspricht. Somit wird die zukünftige Generation netto nicht belastet. Denkbar sind negative Verteilungseffekte, wenn die Zinsen auf die Staatsschuld von allen gesellschaftlichen Gruppen bezahlt, jedoch die Staatspapiere nur von reichen Haushalten gehalten werden. Wenn viele Ausländer deutsche Staatspapiere halten, dann kann es sein, dass zukünftige Generationen Zinsen an das Ausland zahlen und damit das im Inland verfügbare Einkommen sinkt.

Ignoriert wird in diesem Kontext, dass öffentliche Investitionen die Produktionsbedingungen in der Zukunft verbessern. Leistungsstarke Infrastrukturen, gute Ausbildungen und hervorragende Forschungseinrichtungen erhöhen die Produktivität und damit den Lebensstandard zukünftiger Generationen. Öffentliche, über Kredite finanzierte Investitionen liefern somit die Basis für ein zukünftiges Leben in Wohlstand und Sicherheit. In vielen Fällen stehen öffentliche und private Investitionen komplementär zueinander, und öffentliche Investitionen regen private an (Belitz et al., 2020). Ein gutes Beispiel ist die Förderung und Bildung von ökonomischen Clustern. Der Staat kann durch die Bereitstellung spezifischer Infrastruktureinrichtungen, begleitet von entsprechender Ausbildung und der Unterstützung von Forschung sowie durch eine Stärkung der Nachfrage nach neuen Produkten, im Rahmen öffentlicher Beschaffung private Investitionen anschieben.

Es gibt weitere Kritikpunkte an der Schuldenbremse. Neben der willkürlichen Festlegung der Höhe des erlaub-

ten strukturellen Defizits fehlt ein allgemein anerkanntes Verfahren zur Berechnung dieses Defizits. Problematisch ist bei den Berechnungen unter anderem, dass das Produktionspotenzial selbst stark von der Fiskalpolitik, insbesondere von öffentlichen Investitionen abhängt (Truger und Will, 2012; Heine und Herr, 2022, 42 f.).

Die Goldene Regel der Fiskalpolitik

Öffentliche Investitionen sind ein wichtiges Element der Zukunftsgestaltung eines Landes gerade in der derzeitigen historischen Konstellation. Dafür sollte eine Kreditaufnahme möglich sein. Jedoch gibt es auch gute Argumente, dass eine hohe staatliche (wie private) Schuldenquote eine destabilisierende Wirkung auf die Ökonomie entfachen kann. So kann es bei sehr hohen Schuldenquoten und steigenden Zinssätzen zur Explosion der Budgetdefizite und der Staatsschuld kommen. Sprunghaft steigende Budgetdefizite können auch deflationären Entwicklungen entspringen, da die Steuereinnahmen wegbrechen und bestimmte Ausgaben steigen. Besonders gefährlich sind in fremder Währung denominierte Staatsschulden. Denn bei starken Abwertungen der eigenen Währung steigen die Realschulden sprunghaft an. Schließlich können hohe Staatsschulden zu unerwünschten Verteilungseffekten führen. Aus diesem Grunde sind Regeln zur Begrenzung der Staatsschulden grundsätzlich sinnvoll.¹

Wir plädieren für die Goldene Regel der Fiskalpolitik, nach der die öffentlichen Investitionen über Kredite finanziert werden dürfen, während die konsumtiven Ausgaben des Staates über den Zyklus hinweg über Steuern und Abgaben zu finanzieren sind (Truger, 2020). Eine solche Regel begrenzt die öffentliche Kreditaufnahme überzyklisch durch das Volumen der öffentlichen Bruttoinvestitionsquote. Sie sollte nicht ausschließen, dass in tiefen Krisen oder Notfällen die öffentliche Kreditaufnahme über die Bruttoinvestitionsquote des Staates hinausgehen kann. Die Goldene Regel gibt der Fiskalpolitik ein wichtiges Instrument der makroökonomischen Steuerung an die Hand. Zusammen mit einer adäquaten Geld- und Lohnpolitik kann so die ökonomische Entwicklung stabilisiert und der notwendige Wandel der Ökonomie angeschoben werden (Heine und Herr, 2023).

Schlussfolgerung

Die Schuldenbremse ist eine Wachstums- und Transformationsbremse, die notwendige öffentliche Investitionen verhindert. Die strukturelle Verschuldungsquote von 0,35 % am BIP wurde willkürlich gewählt und es existiert keine all-

¹ Wir folgen somit nicht der Modern Monetary Theory (MMT), die wir für abwegig halten (Heine und Herr, 2023, 2024).

gemein anerkannte Berechnungsweise dieser Quote. Argumente der Generationengerechtigkeit sind nicht stichhaltig. Daher sollte die Schuldenbremse umgehend reformiert werden. Dies gilt im Übrigen auch für die europäischen Regelungen der Fiskalpolitik, die ab 2024 nach den Ausnahmejahren wieder gelten.

Bei allen historischen Unterschieden fühlt man sich bei dieser Gesetzeslage in Deutschland und Europa an die Politik der Brüning-Regierung in Deutschland und der Hoover-Regierung in den USA in den 1930er Jahren erinnert, welche mit ihrer prozyklischen Fiskalpolitik zur Zerrüttung der Ökonomien mit den bekannten Folgen beitrugen (Ahamed, 2018). Auf europäischer Ebene gibt es glücklicherweise eine Entwicklung, wonach die existierenden Regeln flexibler zu gestalten und die individuellen Bedingungen der einzelnen Länder stärker zu berücksichtigen sind. Das genaue Ergebnis ist Anfang 2024 noch offen. Es ist abwegig, angesichts dieser europäischen Dynamik die Schuldenbremse in Deutschland unverändert zu lassen. Da für eine Reform eine parlamentarische 2/3-Mehrheit notwendig ist, wird sie vermutlich kurzfristig nicht reformiert werden. Daher schlagen wir, trotz aller Bedenken, für die großen öffentlichen Aufgaben, wie dem Wohnungsbau oder der ökologischen Transformation, die Einrichtung von Sondervermögen nach dem Vorbild des Bundeswehrsondervermögens vor. Mittelfristig muss die Schuldenbremse in Deutschland und der EWU in Richtung einer Goldenen Regel der Fiskalpolitik reformiert werden.

Eine laufend steigende öffentliche Verschuldung wirkt destabilisierend und führt zu potenziell negativen Verteilungswirkungen. Daher sollte die Bundesregierung versuchen, ihre Einnahmen dauerhaft zu erhöhen, indem die Vermögensteuer neu eingeführt, die Erbschaftsteuer reformiert und die Progression bei der Einkommensteuer erhöht wird. Auch Steuern auf Luxusgüter, wie luxuriöse Autos oder Yachten, müssen nicht grundsätzlich tabuisiert werden. Neben der Erhöhung der Einnahmen würde so der tendenziell wachsenden Ungleichverteilung bei Einkommen und Vermögen entgegengewirkt. Denn gerade bei der Vermögensverteilung gehört Deutschland bei den OECD-Ländern zu den Ländern mit hoher Ungleich-

heit.² Mit dem Haavelmo-Theorem (1945) kann gezeigt werden, dass diese Maßnahmen auch positive konjunkturelle Impulse liefern. Für die Kohärenz einer Gesellschaft ist es gerade in Phasen hoher Unsicherheit und struktureller Brüche von großer Bedeutung, dass die vermögenden Haushalte einen Beitrag zur Krisenlösung leisten und die Verlierer der Umbrüche, seien es Unternehmen, Arbeitnehmer oder Transferbezieher, unterstützt werden.

2 Die reichsten 10 % der Bevölkerung hatten folgenden Anteil am Gesamtvermögen ihres Landes: USA 69,7 % (2020), Deutschland 58,8 % (2018), Spanien 52,7 % (2018), Vereinigtes Königreich 52,0 % (2017), Frankreich 49,2 % (2017), Italien 43,4 % (2016) oder Neuseeland 47,1 % (2018) (Credit Suisse, 2022).

Literatur

- Ahamed, L. (2018), *Die Herren des Geldes*, 4. Aufl. Finanzbuch Verlag.
- Arndt, W.-H. und S. Schneider (2023), Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem, Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, 152.
- Belitz, H., M. Clemens, S. Gebauer und C. Michelsen (2020), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, *DIW-Politikberatung kompakt*, 158.
- Bundesrechnungshof (2023): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, 25. August
- Credit Suisse (2022), *Global Wealth Data Book 2022*.
- Deutsche Bundesbank (2023), Sondervermögen in den Haushaltsregeln, *Monatsbericht Juni*.
- Deutsche Bundesbank (2023a), Bundesverfassungsgericht urteilt zur Schuldenbremse, *Monatsbericht November*.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2023), Haushaltskürzungen verpassen deutscher Wirtschaft weiteren Dämpfer, Pressemitteilung, 14. Dezember.
- Haavelmo, T. (1945), Multiplier Effects of a Balanced Budget, *Econometrica*, 13, 311-318.
- Heine, M. und H. Herr (2022), Fiskalische Spielräume für eine offensive Wohnungsbaupolitik, *IPE Working Paper*, 176.
- Heine, M. und H. Herr (2023), *Inflation. Lehre für heute aus Krisen von gestern*, Metropolis Verlag.
- Heine, M. und H. Herr (2024), *The Resurgence of Inflation - Lessons from History and Policy Recommendations*, Springer Verlag.
- Holtfrerich, C.-L., L. P. Feld, W. Heun, G. Illing, G. Kirchgässner, J. Kocka, M. Schularick, W. Streeck, U. Wagschal, S. Walter und C. C. von Weizsäcker (2015), *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*.
- OECD (2024), data, <https://data.oecd.org> (2. Januar 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> (22. Dezember 2023).
- Truger, A. und H. Will (2012), Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in C. Hetschko et al. (Hrsg.), *Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – Eine Zwischenbilanz*, Bucerius Law School Press, 75-102.

Title: *The Climate and a Dilapidated Infrastructure are not in Governed by the Debt Brake*

Abstract: *The German Federal Constitutional Court has ordered a revision of public budgets following the correct interpretation of the German debt brake. The debt brake is an obstacle to necessary public investment needed for ecological transformation of areas such as housing construction and education. The debt brake should be replaced by the golden rule of fiscal policy, which allows credit financing of public investments.*

Dirk Ehnts

Quo vadis, Schuldenbremse? Über Sinn und Unsinn detaillierter Defizit- und Schuldenregelungen im Grundgesetz

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 15. November 2023 entschieden, dass die Schuldenbremse sehr viel strikter ausgelegt werden muss, als die Bundesregierung dies wahrhaben wollte. Während es unumstritten ist, dass sich die Exekutive an geltendes Recht halten muss, ist die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse umstritten. Gewichtige Punkte sprechen für ihre Abschaffung.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat das zweite Nachtragshaushaltsgesetz für ungültig erklärt (BVerfG, 2023). In der Pressemitteilung dazu heißt es: „Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die notlagenbedingte Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 6 GG. Daneben verstößt es im Hinblick auf den Zeitpunkt seines Erlasses gegen das Gebot der Vorherigkeit gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG. Auf einen möglichen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit gemäß Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG kommt es demnach nicht mehr an.“

Diese Ausführungen sind nicht wirklich überraschend – der Stabilitätsrat hatte im Mai 2023 in seiner Stellungnahme über die Verfassungsmäßigkeit ein kleines Fragezeichen gesetzt – und das Urteil ist selbstverständlich zu akzeptieren (Stabilitätsrat, 2023). Interessant wäre die politische Frage gewesen, warum die Bundesregierung nicht weiterhin die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt hat, indem sie eine andauernde Notlage anzeigte (Pandemie, Ukraine-Krieg). Die leitende Frage in diesem Artikel soll aber lauten: Warum gibt es überhaupt die Schuldenbremse?

Staatsschulden und privates Geldvermögen

Eine Definition der „Staatsschulden“ ist gar nicht so einfach. Es gibt unterschiedliche Definitionen, je nach Regelwerk werden gewisse Sondervermögen dazu gezählt oder auch nicht. Die Staatsschulden sind also, ähnlich wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP), eine Größe, die unterschiedlich definiert werden kann und über die Zeit auch unter-

schiedlich definiert wird. Während juristische Definitionen der Staatsschulden meist an den Staatsanleihen ansetzen oder anderen Verschuldungsinstrumenten, können diese auch ökonomisch definiert werden. Staatliche Defizite, das ist unbestritten, erhöhen die staatliche Verschuldung. Nach diesem Ansatz erhöhen Staatsausgaben Euro für Euro die Staatsschulden, während Steuerzahlungen diese reduzieren. Rein statistisch entsprechen die Staatsschulden dann den gesamten Ausgaben der Bundesregierung und der anderen Regierungen auf unteren Ebenen, abzüglich der gesamten Steuereinnahmen – über alle Zeiten, also seit Einführung der D-Mark 1949 bis heute.

Staatliche Defizite bedeuten für den nicht-staatlichen Sektor (unter anderem Haushalte und Unternehmen in In- und Ausland), dass die Einnahmen für den Sektor als Gesamtes höher als die Ausgaben liegen. Den staatlichen Defiziten stehen Euro für Euro zusätzliche private Geldvermögen gegenüber, da jeder Euro, den der Staat ausgibt, zu einem Euro an Einnahmen im nicht-staatlichen Sektor führt. Die staatlichen Schulden sind also untrennbar mit privaten Geldvermögen verbunden.¹ Aus Sicht der ökonomischen Theorie erschließt sich nicht, warum die Größe der staatlichen Schulden und damit ein Teil des nicht-staatlichen Geldvermögens irgendein optimales Verhältnis zum BIP annehmen sollte. Entsprechende Theorien sind nicht zu finden, und eine überzeugende empirische Evidenz für eine Wachstumsschwäche ab einer bestimmten Verschuldung gibt es auch nicht. Dem Bundesministerium der Finanzen geht es bei der Schuldenbremse denn auch um etwas ganz anderes: „Ziel der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern und die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern.“²

1 Geldvermögen können auch anders entstehen als durch Staatsausgaben.

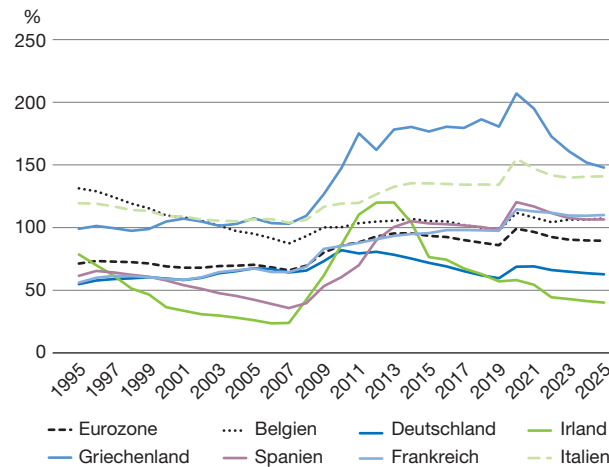
2 Bundesfinanzministerium, Glossar, Schuldenbremse: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/S/Schuldenbremse.html?view=renderHelp> (15. Januar 2024).

© Der/die Autor:in 2024. 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. Dirk Ehnts lehrt an der Steinbeis-Next Hochschule und an der Torrens University in Australien.

Abbildung 1
Staatsschuldenquote für ausgewählte Länder der Eurozone, mit Schätzungen



Quelle: AMECO.

Nachhaltigkeit der Staatsverschuldung?

Das Ziel ist ja ein hehres, welches auch im Vertrag von Maastricht verankert ist. Nur ist die Bundesregierung nicht die oft bemühte schwäbische Hausfrau. Im Gegensatz zu dieser bezahlt sie ihre Ausgaben, indem die Bundesbank im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen neues Geld schöpft.³ Dazu erhöht die Bundesbank die Konten der empfangenden Banken. Auch wenn die Regierung von Griechenland 2010 einmal zahlungsunfähig wurde (bei einem Schuldenstand von etwa 130 % des BIP), so scheint es keine Grenze der Staatsverschuldung zu geben, die zum Staatsbankrott führt, wie ein Blick in die Länder der Eurozone zeigt.

Abbildung 1 zeigt deutlich, dass selbst ein deutlich höherer Schuldenstand – wie bspw. von über 200 % vom BIP wie im Falle Griechenlands im Jahr 2021 – nicht dazu führen muss, dass der entsprechenden Regierung das Geld ausgeht. Warum Deutschland ausgerechnet jetzt die Staatsausgaben reduzieren soll bei einem aktuellen Schuldenstand von knapp über 60 %, wenn viele der anderen Länder bei etwa doppelt so hohen Werten liegen, scheint schwer zu erklären. Damit kehren wir zu der Frage zurück: Warum sollte man Staatsschulden/Geldvermögen irgendwie stabilisieren?

3 Dabei belastet sie gleichzeitig das Zentralkonto des Bundes, welches am Ende des Geschäftstages ausgeglichen sein muss. Aufgefüllt wird es quasi automatisch durch Steuereinnahmen und die Erlöse durch den Verkauf von Staatsanleihen.

Ökonomen haben darauf meist keine überzeugende Antwort. Es gibt keine überzeugenden Modelle zur Frage, wie hoch die Staatsverschuldung nominal oder als Anteil am BIP eigentlich sein soll bzw. sein darf. Wir sind in Deutschland von 1949 bis 2011 sehr gut ohne Schuldenbremse ausgekommen. Ein übermächtiger Staat oder verschwenderische Staatsausgaben prägten diese Zeit im Rückblick sicherlich nicht. Schließlich gab und gibt es mit dem Bundesrechnungshof und anderen demokratischen Institutionen Mechanismen (Justiz, Presse, Wahlen, etc.), die eine Verschwendung von staatlichen Geldern verhindern sollen.

Knappheit der Ressourcen und Opportunitätskosten

Zudem waren und sind staatliche Ausgaben durch die Knappheit der Ressourcen begrenzt. Wenn die Bundesregierung etwas kaufen will und es nicht bekommen kann, weil niemand es verkaufen möchte, dann kann sie auch kein Geld ausgeben. Zudem nimmt sie, wenn sie Ressourcen kauft, dem privaten Sektor Ressourcen weg (wobei der Verkäufer mit Geld kompensiert wird, so wie bei allen anderen Verkäufen auch), die dieser nicht mehr einsetzen kann. Von daher gibt es bereits Grenzen der Staatsausgaben, welche es der Politik verleiden, die Ausgaben über diese hinaus auszudehnen. Es ist und bleibt daher ein Rätsel, warum die Deutschen die Schuldenbremse eingeführt und sie auch den anderen Ländern der EU/Eurozone aufgezwungen haben.⁴

Die vorgebrachte Begründung, es ginge um die „langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern“, kann nicht überzeugen. Die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung hängt letztlich einzig und allein davon ab, ob die EZB deutsche Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt ankauft oder nicht (Ehnts, 2023, Kap. 5). Seit 2012 garantiert die EZB einen solchen Ankauf implizit (Draghis „whatever it takes“). Somit kann selbst in einer großen Krise mit Lockdowns und höheren Staatsausgaben der Bundesregierung – von Deutschland oder auch Griechenland – das Geld nicht ausgehen. Dies war die wirtschaftspolitische Lektion der Pandemie. Das Resultat war hervorragend: Die Beschäftigung wurde erst stabilisiert und stieg dann weiter, das BIP im Jahr 2021 lag schon über dem des Vorkrisenjahres 2019.

Auch auf europäischer Ebene wurden die fiskalpolitischen Daumenschrauben gelockert. Die Ausstiegsklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde aktiviert, womit die Defizitgrenzen entfielen. So konnten die Regierungen der Eurozone ihre Ausgaben erhöhen, um gesellschaftli-

4 Auch das Magazin „The Economist“ und die Finanzzeitung „Financial Times“ kommentieren aus internationaler Sicht ihr Unverständnis über den Sonderweg der deutschen Politik.

che Probleme anzugehen, die mit der Pandemie zusammenhängen (Ehnts und Paetz, 2021). Die EZB unterstützte sie dabei mit Ankaufprogrammen, die bei jeder Höhe der Staatsverschuldung eine Zahlungsfähigkeit sicherstellten. Das Ergebnis: Eine wirtschaftspolitisch gelungene Überwindung der Krise. Die Arbeitslosenrate in der Eurozone sank auf ein Rekordniveau. Alles in allem stellten die Jahre 2020 und 2021 unter Beweis, wozu nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik in Deutschland und der Eurozone fähig ist, wenn man sie von der „Defizit-Leine“ lässt.

Rückfall in alte ordnungspolitische Muster

Dann kam die Inflation und damit der Rückfall in alte, ordnungspolitische Muster. Statt die steigenden Energieimportpreise zu thematisieren, wurde das Symptom der steigenden Inflationsrate in den Mittelpunkt der wirtschaftlichen Debatte gestellt. Die EZB erhöhte die Zinsen, obwohl fast allen klar war, dass dies keinen Einfluss auf die Energiepreise haben würde. Der Preis für russisches Gas und saudi-arabisches Erdöl wird von staatlichen Unternehmen diktiert, nämlich Gazprom und Aramco. Wenn die Nachfrage nach Energie mal absackt, reduzieren die Firmen das Angebot, um so die Preise zu stabilisieren.

Mit dem Bundeshaushalt 2023 kam die Kürzungspolitik zurück. Sinkende Staatsausgaben waren dann neben schwachem Konsum der Hauptgrund für die Rezession in Deutschland (Destatis, 2023). Bundesfinanzminister Lindner begründete die Kürzungen damit, dass man die Inflation nicht anheizen wolle. Er wurde allerdings eines Besseren belehrt, denn die Inflation ging weltweit mit den sinkenden Energiepreisen zurück. In den USA hatte Präsident Biden Hunderte von Milliarden US-Dollar zusätzlich in die Wirtschaft gepumpt und sich auch nicht von Ökonomen wie Larry Summers aufhalten lassen. Dieser verkündete im Sommer 2022, dass ein Rückgang der Inflation nur mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erkaufen sei (Intelligencer, 2023). Es kam völlig anders: die Inflation ging zurück, die Beschäftigung stieg auf ein Rekordniveau.

Ähnlich also wie 2010 die Immobilien- und Finanzkrise in eine Staatsschuldenkrise umgedeutet wurde (Blyth, 2013), kam es dieses Mal zu einer Umdeutung des Problems steigender Importpreise in ein Problem der Inflation. Von steigenden Zinsen profitierten die Banken, von steigenden Preisen vielfach die Unternehmen, von denen viele die Preise erhöhten, auch ohne dass ihre Kosten stiegen, wie Wasner und Weber (2023) nachwies.

Die Schuldenbremse gehört also zu einem wirtschaftspolitischen Baukasten, der politisch extrem erfolglos war und ist. Mit sinkenden Staatsausgaben ist niemandem ge-

holfen. Während der Phase der Austeritätspolitik der frühen 2010er Jahre wurden so gut wie sämtliche Regierungen abgewählt, die Kürzungen durchführten. Es entstanden in Europa Syriza, Podemos und andere Parteien, die in das politische Vakuum vordrangen. Auch die aktuellen Umfragezahlen lassen darauf schließen, dass die Wähler mit dem Zurückdrängen des Staates nicht einverstanden sind. Marode Infrastruktur, große Schulklassen, Verspätungen bei der Bahn, Ausfälle im ÖPNV, Probleme bei der Autozulassung – es ist offensichtlich, dass der Staat in der Gesellschaft eine herausragende Rolle spielt und ein Ausbleiben der öffentlichen Investitionen auch zu einem niedrigeren Wachstum der Produktivität beiträgt (Bardt und Grömling, 2023). Hier willkürlich den Rotstift anzusetzen hieße, diese Probleme noch weiter zu verschärfen.

Fazit

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Schuldenbremse ihren Zweck nicht erfüllt. Die Zahlungsfähigkeit der Bundesregierung hängt nicht von der Schuldenhöhe ab, weder absolute noch relativ zum BIP. Die Schuldenbremse versucht also ein Problem zu lösen, das es zumindest seit 2012, also einem Jahr nach der Einsetzung der Schuldenbremse, nicht mehr gibt. Zudem wird eine Reduktion der Staatsausgaben zu einer Verschärfung und/oder Verlängerung der aktuellen Rezession führen und damit zu niedrigeren Steuereinnahmen, wodurch sich das fiskalische Defizit des Staates und damit die Staatsverschuldung erhöht. Auch ist die Schuldenbremse undemokratisch, weil sie das „Königsrecht“ des Parlaments, das Haushaltsrecht, aushöhlt. Ebenfalls nachteilig ist die Ablenkung von den wirklichen Entscheidungen, die die Bundesregierung zu treffen hat.

Eine Reform der Schuldenbremse, wie schon von Fuest et al. (2019) gefordert und auch jüngst vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (Olk, 2023), erscheint unter diesen Vorzeichen nicht angezeigt. Es kann nur darum gehen, diese möglichst schnell abzuschaffen, damit sich die Politik wieder den gesellschaftlichen Defiziten widmen kann.⁵ Letztlich haben die Wähler immer die Möglichkeit, durch Stimmabgabe Regierungen abzustrafen, die zu viele Ressourcen an sich ziehen und zu wenig daraus machen.

5 Auch die Fiskalregeln der Eurozone sollten so überarbeitet werden, dass sie nicht zu restriktiv wirken.

Literatur

Bardt, H. und M. Grömling (2023), Wirkungen öffentlicher Investitionen auf Unternehmen in Deutschland, *IW-Trends*, 50(2), 39-58.

- Blyth, M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2023), Zweites Nachtragshaltsgesetz 2021 ist nichtig, Pressemitteilung Nr. 101/2023, 15. November, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html> (14. Dezember 2023).
- Destatis (2023), Pressemitteilung Nr. 203, 25. Mai, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_203_811.html (14. Dezember 2023).
- Ehnts, D. und M. Paetz (2021), Wie finanzieren wir die Corona-Schulden?, *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 200-206, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/3/beitrag/wie-finanzieren-wir-die-corona-schulden.html> (14. Dezember 2023).
- Ehnts, D. (2023), *Makroökonomik: Wirtschaftstheorie für das 21. Jahrhundert*, Springer.
- Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke, M. Fratzscher, A. Kriwoluzky, C. Michelsen, M. Hüther, P. Bofinger, L. P. Feld und W. H. Reuter (2019), Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa?, *Wirtschaftsdienst*, 99(5), 307-329, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html> (14. Dezember 2023).
- Intelligencer (2023), Larry Summers Was Wrong About Inflation, 14. Juni, <https://nymag.com/intelligencer/2023/06/larry-summers-was-wrong-about-inflation.html> (14. Dezember 2023).
- Olk, J. (2023), Habecks Berater schlagen umfassende Reform der Schuldenbremse vor, *Handelsblatt*, 4. Dezember, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/schuldenbremse-habecks-berater-schlagen-umfassende-reform-vor/100001987.html> (14. Dezember 2023).
- Stabilitätsrat (2023), Pressemitteilung des Beirats zur 20. Stellungnahme 5/2023, 2. Mai, https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Beirat/2023/20230502_Pressemitteilung_Beirat.html;jsessionid=B14C302BA4DD802F059AC1379D088607.internet0621 (14. Dezember 2023).
- Wasner, Evan und Isabella M. Weber (2023), Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?, *Review of Keynesian Economics*, 11(2), 183–213.

Title: *Quo Vadis, Debt Brake? On the Sense and Nonsense of Detailed Deficit and Debt Regulations in the German Constitution*

Abstract: *The German debt brake forces the German government to target a very specific public deficit to GDP ratio. A ruling of the German constitutional court has drawn attention to the debt brake, as it is to be enforced more tightly than the federal German government previously thought. In this article, the author argues that the debt brake should be abolished. It does not do what it is supposed to do – the sustainability of public debt depends on the European Central Bank's Dealer of Last Resort function and nothing else. As a side effect, the debt brake curtails government spending at a time of close to zero net public investment and huge requirements for more public spending.*

Rudi Kurz

Finanzierung von Staatsaufgaben: nachhaltige Finanzpolitik und Schuldenbremse

Wirtschaft und Gesellschaft sind aktuell mit Herausforderungen konfrontiert, die in diesem Ausmaß in der Nachkriegszeit noch nicht aufgetreten sind. Das trifft nicht nur private Haushalte und Unternehmen, sondern auch den Staat, dessen Stabilisierungs- und Verteilungsfunktion besonders gefordert ist. Dem Staat wachsen neue Aufgaben zu, die mit zusätzlichen Staatsausgaben verbunden sind. Daher hat eine intensive Suche nach (neuen) Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt. Insbesondere geht es um die Frage der Kreditfinanzierung und um deren Begrenzung durch die Schuldenbremse des Art. 115 GG. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2023) vom 15. November 2023 sind die Nutzungsmöglichkeiten dieses Instruments deutlich eingeschränkt worden. Das hat die Diskussion um eine Reform der verfassungsrechtlichen Regelung weiter angefangen.

Vor diesem Hintergrund kommt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (WB, 2023) genau zur rechten Zeit und kann eine willkommene Orientierungshilfe über die aktuelle Tagespolitik hinaus bieten. Allerdings begibt sich der WB damit auch in die tagespolitische Auseinandersetzung und ist der Gefahr ausgesetzt, dass seine Analysen und Argumente selektiv und verzerrt wiedergegeben und benutzt werden. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Schuldenbremse, zu der vor allem die WB-Formulierungen „Fehlansätze“ und „Reform“ in der Öffentlichkeit Verbreitung gefunden haben und als Bestätigung der Kritiker der bestehenden Verfassungsregel erhalten müssen. Dagegen gehen die wichtigen Hinweise auf Grundprinzipien einer nachhaltigen Finanzpolitik weitgehend unbeachtet unter:

- „Eine Schuldenbremse ist grundsätzlich sinnvoll und notwendig, um der Kurzfristorientierung der Politik entgegenzuwirken, insbesondere der Tendenz, die Kosten heutiger Staatsausgaben auf zukünftige Generationen zu verlagern“ (WB, 2023, 30). „Schuldenregeln sind ein Mittel, diese Form des Politikversagens zu vermeiden“ (WB, 2023, 6).
- „Regelmäßig wiederkehrende Aufgaben des Staates sind durch Steuern zu finanzieren“ (WB, 2023, 30).

© Der/die Autor:in 2024. 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.

- „Ein langfristig steigender spezifischer Ausgabenbedarf ... sollte über Steuern und nicht über Schulden finanziert werden“ (WB, 2023, 7).
- „Für eine Rückkehr zu einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es ... unumgänglich, Prioritäten im Bundeshaushalt zu setzen, anstatt auf dem Wege der Verschuldung den Versuch zu unternehmen, die tatsächliche Ressourcenkonkurrenz zu verschleiern“ (WB, 2023, 30).

Der Vorschlag des Beirats: Goldene Regel Plus

Der Vorschlag zur Reform der Schuldenbremse geht von folgendem Grundgedanken aus: Mit der Verfassungsregel des Art. 115 GG wird die Höhe der Kreditaufnahme wirksam begrenzt und partiell der diskretionären Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers entzogen. Damit verstärkt sich aber – als eine Art Ausweichreaktion – die ohnehin vorhandene Neigung von Parlamentariern und Parteien, die Staatsausgaben mit „konsumtivem“ Charakter zu bedienen, zu Lasten der eher langfristig wirkenden „investiven“ Staatsausgaben. Die Schuldenbremse befördert so – als unbeabsichtigte Nebenwirkung – einen Strukturbias in den öffentlichen Ausgaben. Gerade für Parteien, die ihr Wählerpotenzial vor allem bei den unteren Einkommens- und Vermögensschichten haben, ist die Erhaltung und Steigerung der (konsumtiven) Sozialleistungen von essenzieller Bedeutung. Wenn Steuererhöhungen nicht durchsetzbar sind und zugleich der transformationsbedingte Investitionsbedarf steigt, scheint der Weg in die Staatsverschuldung unvermeidbar, d. h. der Angriff auf die „investitionsfeindliche“, „nicht-zukunftsfähige“ Schuldenbremse.

Die politik-immanente Verzerrung zulasten der zukunftsbezogenen Staatsausgaben, will der Beirat nun durch eine weitere, ergänzende Regel abschwächen. Da sich die Begrenzung der konsumtiven Ausgaben im politischen Prozess als schwer durchsetzbar erweist, soll den investiven Ausgaben ein Finanzierungsvorteil verschafft, d. h. es sollen „die Anreize für öffentliche Investitionen verstärkt“ werden. Der Anreiz

Prof. Dr. Rudi Kurz war Professor für VWL an der Hochschule Pforzheim und ist Sprecher des Arbeitskreises Wirtschaft und Finanzen im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND).

soll darin bestehen, dass für öffentliche Investitionen, eine zusätzliche Möglichkeit der Kreditfinanzierung geschaffen wird – ohne im Übrigen die Schuldenbremse anzutasten.

Der Reformvorschlag lautet (Goldene Regel Plus¹): Jenseits der Schuldenbremse ist zusätzliche Kreditfinanzierung zulässig unter zwei Restriktionen: (1) Nur für Nettoinvestitionen, d.h. die Erhaltung des bestehenden Kapitalstocks muss aus regulären Haushaltsmitteln finanziert werden. (2) Nur „wenn der investive Charakter durch eine unabhängige Institution bestätigt wird“ (WB, 2023, 31).

Die selektive Lockerung der Schuldenbremse wird demnach nur dann befürwortet, wenn es gelingt, diese beiden Bedingungen verlässlich zu erfüllen. Es müsste also eine unabhängige Institution geben, die dazu in der Lage ist, objektiv zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben zu unterscheiden. Im Folgenden analysieren wir in diesem Beitrag die Realisierbarkeit dieser Bedingungen.

Gestaltung und Umsetzbarkeit der Goldenen Regel Plus

(1) *Die Unterscheidung zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben:* Die Unterscheidung zwischen investiv und konsumtiv hat sich zwar eingebürgert, ist aber de facto nicht objektiv möglich, sondern basiert entweder auf statistischen Definitionen oder willkürlichen Setzungen. Dieses Problem ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur gut dokumentiert (WB-BMF, 1980; Littmann, 1982; Kurz und Rall, 1983) und wird auch vom WB gesehen. Mit Bezug auf Art. 115 GG alte Fassung: „Die Grenze zwischen öffentlichem Konsum und öffentlicher Investition ist nicht klar definiert, was zum Missbrauch der Regel einlud“ (WB, 2023, 12). Orientiert man sich bei der Abgrenzung an statistischen Definitionen, so geht dies „auf Kosten einer ökonomisch sinnvollen Abgrenzung zukunftsbezogener Ausgaben: So haben Bildungsausgaben Investitionscharakter, auch wenn das in der Statistik nicht so festgehalten wird“ (WB, 2023, 14).

(2) *Investiv als Bewertungsmaßstab:* Die Klassifizierung als investiv ist keine hinreichende Begründung für die Priorisierung einer Staatsausgabe (eines Projekts) und für eine Kreditfinanzierung:

a) Wenn man das unternehmerische Investitionsnarrativ anwenden will, muss die Ausgabe Mehreinnahmen in der Zukunft generieren, die mindestens ausreichen, um den Schuldendienst zu tragen. Ein solcher Nachweis ist praktisch kaum zu führen. Wenn überhaupt stellt sich eine Art „Umwegrentabilität“ ein, über ein höheres BIP und ins-

gesamt höhere Steuereinnahmen. Wer das unternehmerische Investitionsnarrativ verwendet, sollte sich auch in Erinnerung rufen, dass Investitionen sich als Fehlinvestitionen erweisen können. Das Risiko von Fehlentscheidungen wird im Unternehmenssektor klar sanktioniert und es wäre zu fragen, welche Entsprechung es dazu im öffentlichen Bereich gibt. Wie wird sichergestellt, dass nur diejenigen öffentlichen Investitionen realisiert werden, die den höchsten Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung erbringen? Wem werden Fehlentscheidungen angelastet?

b) Für die Ausgabenentscheidungen im Rahmen einer nachhaltigen Finanzpolitik ist es nicht ausreichend, die Wirkungen auf das physische Kapital (plus geistiges Eigentum) zu betrachten. Vielmehr konkurrieren Projekte miteinander, die positive Beiträge zu anderen Teilen des volkswirtschaftlichen Kapitals erbringen: zum Humankapital (Bildung), zum Naturkapital (Ökosystemdienstleistungen), zum Sozialkapital (Zusammenhalt) oder zum institutionellen Kapital (Rechtssicherheit). Wer die langfristigen Wirkungen verschiedener Staatsausgaben bewerten und priorisieren will, muss diese Dimensionen berücksichtigen (vgl. auch Stiglitz et al., 2010). Nur dann wird ein wirksamer und effizienter Beitrag zur Zukunftsfähigkeit geleistet. Welche Projekte die höchste „Grenzleistungsfähigkeit“ für nachhaltige Entwicklung haben, ist eine politische Entscheidung (die gegebenenfalls durch Kosten-Nutzen-Analysen unterstützt werden kann).

(3) *Kreditfinanzierung nur für Nettoinvestitionen:* Damit diese Schranke wirksam wird, muss es gelingen, die Nettoinvestitionen eindeutig zu bestimmen. Dazu wird von den (problemlos messbaren) Bruttoinvestitionen die Abschreibung abgezogen. Das Problem liegt in der Bestimmung der Abschreibungen. Folgt man – jenseits von statistischen Konventionen – wiederum dem unternehmerischen Investitionsnarrativ, so ist das keine allein technisch bestimmte Größe (Verschleiß), sondern eine unternehmerische Entscheidung, die unter anderem von der ökonomischen Obsoleszenz abhängt (Bewertung von „stranded assets“). Daher wird sich die Umgehungsfantasie und die Kreativität auf die Bestimmung der Abschreibungen verlagern. Wenn in einem Jahr die Abschreibungen „ausgesetzt“ würden, könnten die gesamten Bruttoinvestitionen kreditfinanziert werden. Daher muss auch an dieser Stelle die „unabhängige Institution“ tätig werden und wird mit einer weiteren, schier unlösbaren Aufgabe betraut.² Die praktischen Auswirkungen auf die Schuldenbremse wären zunächst gering, da in der Vergangenheit die Nettoinvestitionen sehr gering waren.³

1 Die Goldene Regel besagt, dass öffentliche Investitionen kreditfinanziert werden können; das „Plus“ steht dafür, dass die Umsetzung durch eine unabhängige Institution kontrolliert wird (WB, 2023, 15).

2 „Die Berechnung der Abschreibungen wäre ebenfalls durch solch ein Gremium überprüfbar, um eine korrekte Ermittlung der Nettoinvestitionen vorzunehmen“ (WB, 2023, 15).

3 „In den letzten Jahrzehnten schwankte die öffentliche Nettoinvestitionsquote um 0 Prozent, in vielen Jahren waren die öffentlichen Nettoinvestitionen sogar negativ“ (WB, 2023, 15).

(4) *Institutionelles Design, Governance-Struktur* (WB, 2023, 14): „Die unabhängige Institution“ ist von zentraler Bedeutung im Vorschlag, existiert aber nicht und müsste erst noch geschaffen werden. Vorgeschlagen wird z. B. eine entsprechende Erweiterung der Funktionen des Bundesrechnungshofs oder ein Expertengremium in Anlehnung an die Gemeinschaftsdiagnose (WB, 2023, 15 f.).⁴ Offen ist, welche Wirkung die Entscheidungen dieser Institution haben sollten. Ohne Entscheidungsbefugnis (Veto-Recht) „allein durch die Herstellung von Öffentlichkeit“ (WB, 2023, 15) bleibt die Institution zahnlos, kaum mehr als ein weiteres Beratungsgremium. Wenn sie aber die Entscheidungsgewalt über Investition oder Nicht-Investition bekommen soll, müsste das Parlament selbst einen Schritt in Richtung Expertokratie beschließen. Das wäre eine erhebliche Einschränkung der parlamentarischen Entscheidungsfreiheit (Budgetrecht). Daher wird ein nicht unerheblicher Diskussionsbedarf ausgelöst und ist nicht mit einer zeitnahen Umsetzung zu rechnen.

(5) *Inflationwirkung*: Als weitere Schranke einer Ausweitung der Kreditfinanzierung sieht der WB mögliche Inflationseffekte, die durch eine Überforderung des Produktionspotenzials aufgrund zusätzlicher schuldenfinanzierter Staatsausgaben entstehen können.⁵ Daher stellt sich als weitere Aufgabe, die (potenziellen) Inflationseffekte zu analysieren und zu bewerten. Zu klären wäre, in welchem Verhältnis diese Schranke zu den anderen Schranken steht und wie das Zusammenspiel institutionell verankert sein sollte. Wer würde für diese Bewertung „zuständig“ sein? Die gleiche Institution, die den „investiven Charakter“ bestätigt oder eine andere Institution, mit der sich dann Abstimmungsbedarf ergäbe. Damit würde Rechtsunsicherheit geschaffen, ein gefundenes Fressen für jede klagefreudige Oppositionspartei und eine anhaltende Verunsicherung für Unternehmen und Kapitalmärkte. Zudem wären bei einer Überforderung des Produktionspotenzials neben den inflationären Effekten auch Zinssteigerungseffekte zu berücksichtigen, die insgesamt zu negativen Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung führen würden.⁶

(6) *Eigendynamik des politischen Prozesses* (vgl. dazu Blankart, 2017): Wenn die bis hierher aufgezeigten Probleme ignoriert werden und der WB-Vorschlag als Unterstützung für eine „ergebnisoffene“ Diskussion über die „Reform“ der Schuldenbremse verstanden wird, stellt sich die Frage, in

welche Richtung ein solcher Diskussionsprozess verlaufen würde. Der WB scheint überzeugt, dass er der Idee einer rationalen Wirtschaftspolitik folgen und zu konstruktiv-moderaten Vorschlägen wie der Goldenen Regel Plus führen wird. Dabei haben in der politischen Arena schon sehr viel weiter reichende „Reform“-Vorschläge an Boden gewonnen – von einer pauschalen Erhöhung der strukturellen Verschuldungskomponente (z. B. auf 1,5 % des BIP) bis zur ersatzlosen Abschaffung der Schuldenbremse. Das Risiko eines „Dammsbruchs“ und des Rückfalls in die alte „Freibiermentalität“ ist nicht gering. Ohne einen ausgereiften Vorschlag sollte daher keine Debatte in den politischen Raum getragen werden. So lange gilt es, die Verfassungsregel zu verteidigen – und die evolutorische Weisheit, die darin zum Ausdruck kommt. Durch die Diskussion um eine Reform der Schuldenbremse wird zudem der weit verbreiteten Abneigung gegen die Auseinandersetzung mit den eigentlichen Problemen der Haushalts- und Finanzpolitik Vorschub geleistet. Das Kernproblem hat der WB klar erkannt und formuliert: die fortgesetzte Verlagerung von Lasten auf zukünftige Generationen. Das gilt für die Sozialversicherungssysteme und auch für die ökologische Transformation.

(7) *Fazit*: In etwas freier Interpretation lautet der Vorschlag des WB: Unter der Annahme, dass es nur um Nettoinvestitionen geht und dass es eine unabhängige Investitionsinstitution gibt, könnte man die Schuldenbremse selektiv lockern. Da aber nicht erkennbar ist, wie die Annahmen erfüllt werden könnten, folgt: Die Schuldenbremse kann (leider) nicht gelockert werden – jedenfalls so lange nicht, bis diese Bedingungen erfüllt sind. Faktisch spricht sich der WB also gegen eine Reform der Schuldenbremse aus. Mit der Wenn-Dann-Konstruktion schwimmt aber die Klarheit der Aussage. Die Annahmen und Ausgangsbedingungen werden „vergessen“, als erfüllt bzw. leicht erfüllbar angesehen. Die unabhängige Institution steht vor sachlich nicht lösbaren Abgrenzungs- und Bewertungsproblemen. Wie ein institutionelles Design aussehen könnte, das hohe Wirksamkeit garantiert, ist nicht erkennbar. Tatsächlich gibt es aktuell keine belastbare Begründung für eine Änderung der Verfassungsregel. Statt diese Klarheit zu schaffen, erzeugt der WB mit seinem Reformvorschlag eher Verwirrung als Orientierung.

Fazit und Perspektiven

Bei anhaltender „Wachstumsschwäche“ werden kommende Krisen und exogene Schocks Wirtschaft und Gesellschaft umso härter treffen. Angesichts des enormen Krisenpotenzials und der Zuspitzungen, die noch vor uns liegen, wird es darauf ankommen – um es mit (Karl) Schiller auszudrücken – das „Pulver trocken zu halten“. Wenn dann die akute Notsituation eintritt und wieder die Schuldenbremse ausgesetzt werden muss, kommt es auf eine „solide Lage der öffentlichen Finanzen“ (WB, 2023, 30) an.

4 Als ein weiteres gut funktionierendes Beispiel könnte der Expertenrat für Klimafragen genannt werden (<https://www.expertenrat-klima.de/>).

5 „Zudem sollte der Gefahr der Auslösung oder Verstärkung eines inflationären Prozesses Rechnung getragen werden“ (WB, 2023, 31).

6 Durch Steuerfinanzierung würden eher die oberen Einkommenschichten belastet (progressiv), die Kreditfinanzierung (mit Zinsanstieg) wirkt eher regressiv, weil Zinszahlungen primär den oberen Einkommenschichten zufließen (vgl. dazu Kurz und Rall, 1983).

Mit Fokus auf die ökologische Transformation der nächsten Jahrzehnte ist festzustellen, dass die Flankierung des anstehenden Strukturwandels zu den „wiederkehrenden Aufgaben des Staates“ gehört. Sie ist daher durch reguläre Einnahmen (Steuern) zu finanzieren – soweit es nicht gelingt, (ökologisch schädliche) Staatsausgaben zu kürzen. Das ist die anstehende Debatte, auf die auch von Seiten der Wissenschaft nicht nachdrücklich genug hingewiesen werden kann. In die richtige Richtung geht der Vorschlag des WB „eine zeitlich über die mittelfristige Finanzplanung hinausgehende Finanzplanung zu entwickeln, die den Zeitraum der zwei folgenden Legislaturperioden umfasst“ (WB, 2023, 30). Allerdings geht es in der Transformation um den deutlich längeren Zeithorizont von zwei Jahrzehnten (z. B. Klimaneutralität bis 2045). Wenn z. B. angenommen wird, dass in den öffentlichen Haushalten in diesem Zeitraum zusätzliche Ausgaben von 50 Mrd. Euro p. a. erforderlich sind, so geht es um die Finanzierung von 1.000 Mrd. Euro über 20 Jahre. Wie kann das geleistet werden, ohne die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu überfordern? Wenn dazu unterschiedliche Szenarien gerechnet werden, kommt es vor allem auf die Annahmen über das weitere Wirtschaftswachstum an (vgl. dazu Werding, 2020). Vollkommen naiv und verantwortungslos wäre es, auf ein „Herauswachsen“ aus den Problemen zu setzen. Das hat auch der Sachverständigenrat deutlich gemacht, der langfristig nur noch von einer Wachstumsrate von 0,4 % p. a. ausgeht (SVR, 2023) – und selbst das dürfte noch zu optimistisch sein (abhängig insbesondere vom Wanderungssaldo).

Die ehrliche Botschaft von Wissenschaft und Politik muss sein, dass unser tradiertes Wohlstandsmodell nicht mehr trägt. Wir können unseren Wohlstand nicht mehr auf den fortgesetzten Anstieg der Nettoeinkommen bauen und müssen die Debatte um „Wohlstand erneuern“ (BMWK, 2023) weit intensiver und grundsätzlicher führen (Kurz, 2023). Dabei wird es mehr denn je auf einen starken, gestaltenden Staat ankommen (vgl. auch WBGU, 2011), der ökologische Grenzen setzt und der auch seine Ausgaben zukunftsfähig ausrichtet. Die tradierte Unterscheidung zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben ist dabei wenig hilfreich.

Das vom WB verfolgte Ziel, in den öffentlichen Haushalten den Hang zulasten der als zukunftsgerichtet (investiv) bewerteten Staatsausgaben zu verringern, kann nicht durch eine selektive Lösung der Schuldenbremse erreicht werden. Es

muss auf anderen Wegen verfolgt werden. Das ist insbesondere der beschwerliche Weg des gesellschaftlichen Diskurses über (interpersonelle und intertemporale) Verteilungsgerechtigkeit, über die Folgen zu hoher Subventionen und Sozialstaatsausgaben bei gleichzeitig zu geringen Ausgaben für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a GG). Dazu müssen immer wieder gut organisierte Interessengruppen bekämpft und zurückgedrängt werden – ganz so wie es schon Walter Eucken (1952) gesehen und gefordert hat.

Literatur

- Blankart, C. B. (2017), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 9. Aufl., Vahlen.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Jahreswirtschaftsbericht 2023: Wohlstand erneuern, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2023.html> (14. Dezember 2023).
- BVerfG (2023), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist nichtig, Pressemitteilung Nr. 101/2023, 15. November <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-101.html> (14. Dezember 2023).
- Eucken, W. (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl. 1990, Mohr Siebeck.
- Kurz, R. (2023), Wachstumsunabhängigkeit: Transformation und Wohlstand erneuern – ohne Wachstum, *Wirtschaftsdienst*, 103(7), 445-449, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/7/beitrag/wachstumsunabhaengigkeit-transformation-und-wohlstand-erneuern-ohne-wachstum.html> (14. Dezember 2023).
- Kurz, R. und L. Rall (1983), Interpersonelle und intertemporale Verteilungswirkungen öffentlicher Verschuldung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft mit ökonomischen Simulationsanalysen von J. Fronia, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Littmann, K. (1982), Artikel „Öffentliche Investitionen“, in G. Fischer et al. (1982), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 9, 812-825.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, *Jahresgutachten 2023/24*.
- Stiglitz, J. E., A. Sen und J.-P. Fitoussi (2010), *Mismeasuring Our Lives. Why GDP Does Not Add Up*. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, New Press.
- WB-BMF – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1980), Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Artikel 115 Grundgesetz, *Schriftenreihe des BMF*, (29).
- WB – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Finanzierung von Staatsaufgaben: Herausforderungen und Empfehlungen für eine nachhaltige Finanzpolitik.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011), *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*.
- Werdning, 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 der Finanzen, *ifo Forschungsberichte*, 111.

Title: *Financing Government Tasks: Sustainable Fiscal Policy and the Debt Brake*

Abstract: *Multiple crises and ecological transformation are driving an intense debate about government credit financing and its restriction by the constitutional debt brake. The Board of Academic Advisors at the BMWK has presented a proposal on how more flexibility would be possible without undermining the indispensable disciplining function of the debt brake. The Board recommends a selective relaxation of the debt brake linked to conditions that are virtually impossible to fulfil (net investment, independent institution, no inflationary effects). Therefore, regarding the fact that the Board has formulated a justification for the debt brake: As long as there is no practicable reform proposal, there is no reason to change the constitution.*

Konsens oder Agreeing to Disagree?

Die Bedeutung wissenschaftlicher Synthese in der Wirtschaftspolitik

Wirtschaftswissenschaftliche Fachdiskussionen stellen in unterschiedlichen Formen Konsens oder Dissens der Beteiligten heraus. Nach welchen Regeln und Verfahren ist eine Konsensfindung in der wirtschaftspolitischen Beratung möglich? Und in welchen Fällen ist ein allseitiger Konsens gerade nicht erstrebenswert? Basierend auf einer Paneldiskussion bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik im September 2023 in Regensburg reflektieren die folgenden beiden Beiträge Konsensfindung und „agreeing to disagree“ im Kontext der Arbeit zweier gesetzlich verankerter Politikberatungsgremien in Deutschland, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.



Konsens und Dissens in der evidenzbasierten Politikberatung

Niklas Garnadt, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft)

Starke Stimmen mit Chorgeist: Wirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose

Stefan Kooths, Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Title: *Consensus or Agreeing to Disagree? The Importance of Scientific Synthesis in Economic Policy*

Abstract: *Discussions in the field of economics can take different forms to reach consensus or dissent among those involved. According to which rules and procedures is it possible to reach a consensus in economic policy advice? And in which cases is an all-round consensus undesirable? Based on a panel discussion at the annual conference of the Verein für Socialpolitik in Regensburg in September 2023, the following two articles reflect on consensus building and “agreeing to disagree” in the context of the work of two statutory policy advisory bodies in Germany, the German Council of Economic Experts and the Joint Economic Forecast Project Group.*

Niklas Garnadt

Konsens und Dissens in der evidenzbasierten Politikberatung

Wirtschaftspolitische Beratung legt oftmals Zielkonflikte offen. Der Beitrag stellt am Beispiel der evidenzbasierten Politikberatung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft) das institutionalisierte Verfahren zur Konsens- und Dissensbildung bei der Erstellung ihres Jahresgutachtens dar. Während Konsens über die ersten beiden Stufen der Primärdaten und der Datenanalyse angestrebt wird, kommt es auf der dritten Stufe der Schlussfolgerungen regelmäßig zum Dissens, der durch die Möglichkeit, Minderheitsvoten zu verfassen, institutionalisiert verankert ist.

Evidenzbasierte wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen ihrer Adressaten aus Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit einerseits und der Zielsetzung positiver wirtschaftswissenschaftlicher Forschung andererseits. Die Adressaten der Politikberatung wünschen klare Aussagen dazu, ob eine spezifische Politikmaßnahme vorteilhaft ist oder nicht. Politikmaßnahmen sind jedoch oft mit Zielkonflikten verbunden. Beispielsweise müssen bei Reformen der Grundsicherung die Ziele der Armutsbekämpfung, der Schaffung von Arbeitsanreizen und der Begrenzung fiskalischer Kosten der Grundsicherung gegeneinander abgewogen werden (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 316 ff.). Hier setzt die volkswirtschaftliche Forschung an, indem sie Zielkonflikte von Politikmaßnahmen beschreibt und sie mithilfe von Daten- und Modellanalysen quantifiziert. Auf dieser methodischen Grundlage kann evidenzbasierte Politikberatung eine Entscheidungsgrundlage bieten, um die Wirkung von Politikmaßnahmen auf verschiedene Zieldimensionen zu bewerten. Über die Darstellung von Zielkonflikten hinaus sind eindeutige Empfehlungen, in welche Richtung der Zielkon-

flikt aufgelöst werden soll, meist nicht wertfrei möglich und daher nicht der Fokus der wissenschaftlichen Politikberatung. Das kann mitunter zu Frustration bei Entscheidungsträgern führen, wie das dem ehemaligen US-Präsidenten Harry S. Truman zugeschriebene Zitat „Give me a one-handed economist. All my economists say ‘on the one hand ... but on the other hand ...‘“ verdeutlicht (Economist, 2003). Die letztlich normative Entscheidung darüber, wie der Zielkonflikt entschieden wird, kann und soll die evidenzbasierte Politikberatung den politischen Entscheidungsträgern jedoch nicht abnehmen.

Idealtypische Ebenen der Konsensfindung in der evidenzbasierten Politikberatung

Vor dem Hintergrund des beschriebenen Spannungsfelds ist auch die Konsens- oder Dissensfindung in Gremien der evidenzbasierten Politikberatung zu betrachten, die auf drei Ebenen stattfindet. Konsens auf einer höheren Ebene setzt dabei prinzipiell Konsens auf einer tieferen Ebene voraus:

- *Primärdaten*. Die erste Ebene bilden die Primärdaten, die zur Bewertung und Quantifizierung von Politikmaßnahmen oder ökonomischen Entwicklungen herangezogen werden. Hier stellt sich vor allem die Frage: Welche Datenquellen qualitativ hinreichend gut sind, um als Grundlage für Analysen zu dienen? Sind die Daten repräsentativ? Sind sie unverzerrt? Wurden sie neutral erhoben?
- *Datenanalyse*. Die zweite Ebene bildet die Analyse der Daten. Die rein deskriptive Aufbereitung und Interpretation wird durch die Wahl einer Statistik oder eines Bezugs, etwa eines Zeitraums, in dem die Daten betrachtet werden, oder eines Vergleichspunkts, bestimmt. Hier stellt sich die Frage, was die geeignete

© Der/die Autor:in 2024. 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. Niklas Garnadt ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR Wirtschaft).

Statistik, der geeignete Vergleichszeitraum oder der geeignete Vergleichspunkt ist, beispielsweise welches Land als Referenz zum Vergleich mit deutschen Daten sinnvoll ist. Für viele relevante wirtschaftspolitische Fragestellungen ist ein Modell notwendig, um in den Primärdaten unbeobachtbare Größen zu quantifizieren und um die Auswirkungen hypothetischer Politikmaßnahmen auf verschiedene Zielgrößen abzuschätzen. Dabei stellt sich beispielsweise die Frage, ob eine bestimmte Modellstruktur zur Analyse einer spezifischen Politikmaßnahme geeignet ist und ob das zur Analyse herangezogene Modell in den relevanten Dimensionen korrekt spezifiziert ist.

- *Schlussfolgerungen.* Die dritte Ebene bilden die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen. Dabei stellt sich die Frage, welche wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen aus einem beschriebenen Phänomen oder einem quantifizierten Zielkonflikt im Zusammenhang mit einer Politikmaßnahme zu ziehen sind. Dabei stellt sich einerseits oftmals die normative Frage, wie das Erreichen verschiedener Ziele gegeneinander abgewogen werden soll, zumindest wenn die Ziele in einem Konflikt zueinander stehen. Andererseits stellt sich oft die Frage, wie eine bestimmte Politikmaßnahme konkret in der Praxis umgesetzt werden kann, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten können und ob diese einer Umsetzung entgegenstehen.

Entsprechend der Zielsetzung evidenzbasierter Politikberatung, volkswirtschaftliche Phänomene sowie Politikmaßnahmen und die mit ihnen verbundenen Zielkonflikte zu quantifizieren, um eine Entscheidungsgrundlage für politische Entscheidungsträger zu schaffen, ist ein Konsens auf der Datenebene unerlässlich und auf der Analyseebene anzustreben. Auf der Ebene der Schlussfolgerungen muss nicht notwendigerweise ein Konsens erzielt werden, insbesondere wenn verschiedene Ziele gegeneinander abgewogen werden müssen. Besteht ein Dissens, ist es für die politische Entscheidungsfindung hilfreich, wenn dieser klar und nachvollziehbar herausgearbeitet wird. Dabei sollte ein Dissens auf der Analyseebene auf unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der zugrundeliegenden Annahmen zurückgeführt werden können, während auf der Schlussfolgerungsebene meist unterschiedliche normative Positionen ausschlaggebend sein dürften. Diese klare Trennung ist idealtypisch anzustreben. Allerdings kann es in der Praxis dazu kommen, dass ein Analyseergebnis aus normativen Gründen abgelehnt wird und dann Annahmen angepasst werden, um das normativ gewünschte Ergebnis zu erhalten.

Auf der Datenebene lässt sich ein Konsens über die geeignete Datenbasis dann besonders leicht herstellen,

wenn diese nach allgemein anerkannten Kriterien qualitätsgeprüft ist. Dabei sind zuvorderst Daten der amtlichen Statistik zu nennen, die nach den Grundsätzen der fachlichen Unabhängigkeit, Objektivität, Neutralität und wissenschaftlicher Exzellenz erhoben und aufbereitet werden (Eurostat und Europäisches Statistisches System, 2017). Bei amtlichen Statistiken und den ihnen zugrundeliegenden Mikrodaten stellen sich nur selten Fragen bezüglich der Repräsentativität oder Qualität. Bei nach weniger strikten oder transparenten Kriterien qualitätsgeprüften Daten anderer Produzenten, kann es dagegen schon auf Datenebene zu unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Geeignetheit der jeweiligen Datenquelle kommen. Beispielsweise bestanden im SVR Wirtschaft unterschiedliche Einschätzungen dazu, ob sich das KfW-Kommunalpanel zur Quantifizierung öffentlicher Investitionsbedarfe eignet (SVR Wirtschaft, 2019, Ziffern 576 ff.) oder nicht (SVR Wirtschaft, 2019, Ziffern 535, 557). Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Ausbau des Datenangebots und insbesondere des Forschungsdatenangebots der amtlichen Statistik essenziell für die evidenzbasierte Politikberatung (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 530 ff.).

Auf der Analyseebene wird die Konsensfindung erleichtert, wenn Modelle, Verfahren oder Indikatoren genutzt werden, die bereits einen wissenschaftlichen Begutachtungs- oder Diskussionsprozess durchlaufen haben. Dazu bietet es sich an, Veröffentlichungen in wissenschaftlichen Fachzeitschriften heranzuziehen oder Indikatorensätze zu nutzen, die von einer Vielzahl wissenschaftlich arbeitender Gremien genutzt werden. Als Bezugspunkte bieten sich oftmals langjährige Durchschnitte oder Durchschnitte vergleichbarer Gruppen von Beobachtungen an, beispielsweise Länder- oder Personengruppen. Nichtsdestotrotz kann es zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, ob ein Indikator, ein Modell oder ein Bezugspunkt in einem bestimmten Kontext geeignet ist.

Insbesondere beim Dissens über die Anwendbarkeit von Modellen zur Analyse von Politikmaßnahmen ist es dabei zielführend, den Dissens auf die Annahmen des Modells zu konzentrieren: Werden wichtige Wirkungskanäle einer Politikmaßnahme nicht berücksichtigt oder besteht Uneinigkeit über bestimmte Modellparameter, die dazu führen, dass die Wirkung einer Politikmaßnahme auf relevante Zielgrößen möglicherweise falsch oder gar nicht quantifiziert wird? Beispielsweise begründeten unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der BIP-Multiplikatoren von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen im Jahresgutachten 2020/21 unterschiedliche Einschätzungen verschiedener Mitglieder des SVR Wirtschaft zu den Auswirkungen diverser Konsolidierungsstrategien (SVR Wirtschaft, 2020, Ziffern 163 ff. und Ziffern 236 ff.). Dabei bestanden insbesondere unterschiedliche Auffassun-

gen darüber, welche Multiplikatoren, die in jeweils unterschiedlichen Kontexten identifiziert wurden, auf den betrachteten Kontext der Konsolidierung nach der Coronapandemie in Deutschland übertragbar waren. Durch eine entsprechende Diskussion, bei welchen Annahmen und weshalb ein Dissens besteht, wird es Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit erleichtert die Geeignetheit der Analyse auf Basis der Geeignetheit der Annahmen und nicht auf Basis der Ergebnisse zu beurteilen. Dabei sollte immer darauf hingewiesen werden, dass die quantitative Analyse einer gewissen – meist statistischen – Unsicherheit unterliegt (Schmidt, 2014).

Auf der Ebene der Schlussfolgerungen ist die Konsensfindung besonders herausfordernd insbesondere in Gremien, die von der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung her heterogen besetzt sind. Ein Konsens in Bezug auf eine zu empfehlende Politikmaßnahme lässt sich meist dann herstellen, wenn der Status quo Verbesserungen in allen betrachteten Zieldimensionen erlaubt, wie dies im aktuellen Grundsicherungssystem der Fall ist (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 323 ff.). Viele Analysen wirtschaftspolitischer Maßnahmen decken jedoch Zielkonflikte auf und quantifizieren diese. Diese Zielkonflikte gilt es dann gegeneinander abzuwägen, was letztlich eine normative Bewertung der verschiedenen Zieldimensionen erfordert. Unterschiedliche normative Positionierungen innerhalb eines Gremiums führen daher auf der Ebene der Schlussfolgerungen regelmäßig zu einem Dissens. Beispielsweise kann eine unterschiedliche Gewichtung der Zieldimensionen finanzielle Tragfähigkeit, Lebensstandardsicherung und Erwerbsanreize zu einer unterschiedlichen Bewertung verschiedener Reformoptionen für die Gesetzliche Rentenversicherung führen (SVR Wirtschaft, 2023, Ziffern 461 ff., 470 ff. und 497 ff.).

Für die Adressaten der Politikberatung ist es dann hilfreich, wenn klar und transparent dargelegt wird, inwiefern unterschiedliche Schlussfolgerungen auf eine unterschiedliche normative Bewertung der Zieldimensionen zurückzuführen sind. Alternativ kann auf eine normative Bewertung verzichtet und lediglich das Pro und Contra verschiedener Politikmaßnahmen dargelegt werden. Auf diese Art ist ein Konsens meist leichter zu finden als bei Empfehlungen einzelner Politikmaßnahmen. Sowohl ein transparent dargelegter Dissens als auch eine Diskussion von Pro und Contra ist dabei für die Adressaten der Politikberatung hilfreich, da beides die politische Meinungsbildung unterstützt. Letztlich müssen die politischen Entscheidungsträger selbst die Abwägung und Entscheidung treffen, welche Maßnahmen umgesetzt werden und sollten diese Verantwortung nicht durch den Wunsch nach klaren Empfehlungen auf Gremien der Politikberatung abwälzen.

Institutionalisierte Verfahren zur Konsens- und Dissensfindung im Sachverständigenrat Wirtschaft

Im Sachverständigenrat Wirtschaft existieren, insbesondere bei der Erstellung des Jahresgutachtens, verschiedene Verfahren zur Herausarbeitung eines Konsenses, beziehungsweise zur Ausdifferenzierung unterschiedlicher Positionen der Ratsmitglieder. Dabei ist die wirtschaftspolitische Grundausrichtung der Ratsmitglieder durch das traditionelle Vorschlagsrecht für die Besetzung jeweils einer Ratsposition durch die Gewerkschaften einerseits und durch die Arbeitgeber andererseits per Konstruktion heterogen. Dadurch ist in vielen Politikbereichen ein Dissens auf der Ebene der Schlussfolgerungen angelegt. Auf der Daten- und Analyseebene lässt sich dagegen meist ein Konsens herstellen, nicht zuletzt aufgrund der wissenschaftlichen Herangehensweise und des diskursiven Prozesses der Erstellung des Jahresgutachtens.

Der Erstellungsprozess des Jahresgutachtens geht auf Herbert Giersch zurück und hat sich seit den 1960er-Jahren nicht grundsätzlich verändert (Feld, 2023). Nach der gemeinsamen Festlegung der Themen für das aktuelle Jahresgutachten im Frühjahr, werden die Kapitel des Jahresgutachtens bis zum Abschluss des Gutachtens im Herbst in fünf Textversionen im Plenum diskutiert (Gliederung, erste Version, zweite Version, dritte Version, Endfassung). Die Ergebnisse der jeweiligen Plenumsdiskussion werden vom zuständigen Kapitelteam, bestehend aus einem federführenden Ratsmitglied und Mitarbeiter:innen des wissenschaftlichen Stabs, für die folgende Textversion umgesetzt. Dabei werden entsprechend der Diskussion Analyseannahmen mit zusätzlichen Belegen unterfüttert oder gegebenenfalls angepasst, Sensitivitätsanalysen durchgeführt oder zusätzliche Analysen erstellt, um die Meinungsbildung innerhalb des Rates zu unterstützen. Im Idealfall bildet sich über die verschiedenen Textversionen ein Konsens zwischen den Ratsmitgliedern heraus. Die Konsensbildung ist dabei als diskursiver, iterativer Prozess über die verschiedenen Textversionen angelegt. In einigen Themenbereichen, wie der Konjunkturanalyse, wird die Konsensbildung durch eine langjährig erprobte und kontinuierlich an den aktuellen wissenschaftlichen Stand angepasste Analyseinfrastruktur unterstützt.

Insbesondere auf der Ebene der Schlussfolgerungen wird dem durch die Zusammensetzung des Sachverständigenrates angelegte Dissens durch das in §3 SachvRatG verankerte Recht zur Erstellung von Minderheitsvoten ein institutioneller Rahmen gegeben. Seit der Jahrtausendwende enthielten lediglich die Jahresgutachten 2021/2022 und 2022/2023 keine Minderheitsvoten. Das Jahresgutachten 2021/2022 enthielt aufgrund der damaligen Besetzung mit nur vier Ratsmitgliedern zur Diskus-

sion um die europäischen Fiskalregeln sowie zur Finanzierung von Investitionen zwei Abschnitte mit dem Titel „Zur Diskussion gestellt“, in denen die Positionen von jeweils zwei Ratsmitgliedern gegenübergestellt wurden, ohne dass es eine Mehrheitsmeinung gab (SVR Wirtschaft, 2021, Ziffern 116 ff. und Ziffern 206 ff.).

Die Minderheitsvoten konzentrieren sich häufig auf konkrete wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, bei denen die Position der Ratsmehrheit nicht geteilt wird. Die Analysen selbst sind dagegen eher selten Gegenstand von Minderheitsvoten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass unterschiedliche Auffassungen zu Analysen und deren Annahmen, die sich im Zuge des Diskussionsprozesses zum Jahresgutachten ergeben, nach Möglichkeit durch Anpassungen der Analysen oder Sensitivitätsanalysen aufgefangen werden, um möglichst eine gemeinsame Basis für wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zu bieten. Dies gilt insbesondere für aufwendigere Analysen, die Schätz- oder Modellierungsansätze aus begutachteten wissenschaftlichen Artikeln replizieren oder für Analysen, denen es gelingt, kausale Effekte zur Abschätzung der Wirkungen von Politikmaßnahmen zu identifizieren.

Fazit: Konsens in der Analyse anstreben, Dissens in den Schlussfolgerungen transparent darlegen

Um Gremien der Politikberatung, politischen Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit eine Grundlage zur (quantitativen) Beurteilung von Politikmaßnahmen zu geben, sollte ein Konsens in der Analyse der Auswirkungen von Politikmaßnahmen angestrebt werden. Dies benötigt zunächst einen Konsens über die geeignete Datenbasis, die zur Quantifizierung der Auswirkungen herangezogen wird. Dazu eignet sich insbesondere die amtliche Statistik, deren Forschungsdatenangebot ausgebaut werden sollte, um die wissenschaftliche Forschung und die Politikberatung zu stärken.

Um einen Konsens über die Analysemethodik herzustellen, sollten die Annahmen der Analyse transparent gemacht werden und möglichst Analyseansätze verwendet werden, die bereits den wissenschaftlichen Begutachtungsprozess durchlaufen haben. Bei Ex-ante-Analysen von Politikmaßnahmen sollte diskutiert werden, warum Evidenz, die bestenfalls kausal identifiziert ist, aber notwendigerweise aus einem anderen Kontext stammt, auf den nun zu betrachtenden Kontext übertragbar ist.

Auf der Ebene der Schlussfolgerungen ist nicht notwendigerweise ein Konsens anzustreben. Vielmehr kann es hilfreich sein, die Gründe für einen Dissens, der auf unterschiedlichen normativen Abwägungen zwischen verschiedenen zueinander im Konflikt stehenden Zielen gründet, transparent darzulegen oder in einer Diskussion das Pro und Contra einer bestimmten Politikmaßnahme darzustellen. Dieses Vorgehen kann sowohl der Öffentlichkeit als auch den politischen Entscheidungsträgern dabei helfen, den Zielkonflikt selbst abzuwägen.

Literatur

- Economist (2003), The one-handed economist, 13. November.
Eurostat und Europäisches Statistisches System (2017), Verhaltenskodex für europäische Statistiken.
Feld, L. P. (2023), Interview zum 60. Jahrestag der Gründung des SVR Wirtschaft, 14. Juni, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/start/aktuelles/interview-lars-p-feld-2583.html> (15. Dezember 2023).
Schmidt, C. M. (2014), Wirkungstreffer erzielen – Die Rolle der evidenzbasierten Politikberatung in einer aufgeklärten Gesellschaft, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 219-233.
SVR Wirtschaft (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/20*.
SVR Wirtschaft (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, *Jahresgutachten 2020/21*.
SVR Wirtschaft (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten 2021/22*.
SVR Wirtschaft (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, *Jahresgutachten 2023/24*.

Title: Consensus and Dissent in Evidence-Based Policy Advice

Abstract: Economic policy advice often reveals conflicting objectives. Using the example of the German Council of Economic Experts' evidence-based policy advice, this article presents institutionalised procedures for consensus and dissent in the preparation of its annual report. While consensus is sought in the first two stages of primary data and data analysis, dissent regularly occurs in the third stage of reaching policy conclusions. Dissent is institutionalised through the possibility of authoring minority votes.

Stefan Kooths

Starke Stimmen mit Chorgeist

Wirtschaftspolitische Beratung im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose

In der Gemeinschaftsdiagnose kommen zweimal im Jahr die führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute zusammen, um ein gemeinsames Urteil über die Konjunktur, die potenziellen Wachstumsperspektiven und entsprechende Politikempfehlungen zu erstellen. Diese weltweit einmalige Übung führt die einzelnen Prognosen zusammen, ohne die wissenschaftliche Unabhängigkeit der beteiligten Institute zu beeinträchtigen. Während der Hauptzweck darin besteht, den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit ein besseres Verständnis der wirtschaftlichen Dynamik zu vermitteln, dient die Gemeinschaftsdiagnose auch als interaktiver Peer-Review-Prozess zwischen den Mitgliedern.

In der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD) finden sich die führenden deutschen Konjunkturforschungsinstitute im Auftrag der Bundesregierung seit 1950 zusammen, um im Frühjahr und Herbst (bis 1965: Sommer und Winter) jeden Jahres ein gemeinsames Gutachten zur konjunkturellen Entwicklung und den einschlägigen Themen der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik zu erarbeiten.¹ Die GD zählt damit zu den ältesten ökonomischen Beratungsgremien der Bundesrepublik und steuert im Frühjahr 2025 bereits auf das 150. Gutachten zu. Die Zusammensetzung der beteiligten Institute hat sich im Laufe der Jahre zwar hin und wieder geändert, es liegt aber in der Natur der Sache, dass der mögliche Teilnehmerkreis eher eng umrissen ist. Denn Voraussetzung für eine Bewerbung sind – neben wissenschaftlicher Unabhängigkeit – eigenstän-

dige regelmäßige Hausprognosen, die eine entsprechend leistungsfähige Konjunkturabteilung in den beteiligten Instituten voraussetzen. Mit dem DIW Berlin, dem IfW Kiel, dem ifo München und dem RWI Essen waren vier der fünf Gründungsinstitute bislang – mitunter in Kooperation mit auswärtigen Instituten – nahezu durchgängig dabei. Seit der Wiedervereinigung gehört auch das IWH in Halle zum regelmäßigen Kreis der GD-Institute.

Kam die erste GD noch mit vier Schreibmaschinenseiten aus (Arbeitskreis „Konjunkturbeobachtung“ der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 1950), so beläuft sich der Umfang heute auf um die 90 eng bedruckte Seiten mit ausführlichem Abbildungs- und Tabellenwerk. Anders als in den frühen Jahren wird nicht nur die konjunkturelle Lage diagnostiziert, sondern auch die weitere Entwicklung prognostiziert. Den Hauptteil bildet dabei die Kurzfristprognose mit einem Horizont von bis zu zweieinhalb Jahren, wobei seit jeher die weltwirtschaftliche Entwicklung den Rahmen bildet, in den das deutsche Konjunkturbild eingepasst wird. Angesichts der engen Verflechtung der deutschen Wirtschaft mit der übrigen Welt – insbesondere mit dem Euroraum – bildet das Kapitel zur Lage und Prognose der Weltwirtschaft den Auftakt in der Struktur der heutigen Gutachten. Den größten Raum nimmt mit dem zweiten Kapitel traditionell die Diagnose und Kurzfristprognose für die deutsche Konjunktur ein, gefolgt von einer mittelfristigen Projektion, bei der die Analyse und Projektion des Produktionspotenzials im Mittelpunkt steht. Analysen zur Wirtschaftspolitik nebst einschlägiger Empfehlungen füllen das vierte Kapitel, das gemäß den Ausschreibungsbedingungen optional ist, bislang aber nie gefehlt hat. Schließlich beleuchten die Gutachten jeweils ein Schwer-

1 Zu den Anfängen vgl. Schlesinger (2000, 21-27). Die ersten fünf Jahrzehnte beleuchten Schmahl (2000, 29-34) und ausführlicher Döhrn und Filusch (2016). Einen umfassenden Einblick in die heutige Arbeitsweise bietet Holtemöller (2023, 33-39).

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

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

punkttHEMA, in dem in Absprache mit dem Auftraggeber entweder methodische Ansätze erläutert oder spezielle aktuelle Fragestellungen vertieft werden.

In der GD begeben sich bis zu 60 Wissenschaftler für zwei Wochen reihum bei einem der teilnehmenden Institute in Klausur, um „die Analyse und Prognose im Dialog und im Wettstreit mit verschiedenen theoretischen und methodischen Ansätzen bestmöglich zu fundieren“, wie es in der Leistungsbeschreibung heißt. Die erste Woche findet weiterhin in Präsenz statt, die zweite wird neuerdings über Videokonferenzen geführt. Früher dauerten diese Klausurtagungen sogar drei Wochen, wobei neben Unmengen an Kaffee auch der Zigarettenkonsum beträchtlich war. In manchen Nachtsitzungen soll man vor lauter Qualm die eigene Hand vor Augen nicht mehr gesehen haben. Diese Zeiten sind zum Glück vorbei, heute rauchen nur noch die Köpfe. Die Kommunikation mit der Außenwelt beschränkt sich in der Klausurphase auf das Einholen von Informationen; Zwischenergebnisse werden nur mit dem Auftraggeber ausgetauscht, nicht aber mit der Öffentlichkeit. Mit Blick auf institutseigene Einschätzungen zum Konjunkturverlauf herrscht um die Kernzeit der GD eine insgesamt sechswöchige Funkstille, die das Gewicht der gemeinsam zu erarbeitenden Sicht stärkt.

Den Ausgangspunkt im Arbeitsprozess der GD bilden die verschiedenen Hausprognosen, das Endprodukt ist aber immer ein eigenständiges Werk. Größere Diskrepanzen zwischen den Einschätzungen der Institute verweisen dabei automatisch auf die neuralgischen Punkte, die einer vertieften Diskussion bedürfen. Auch führt der zeitliche Versatz dazu, dass in die GD weitere Daten und Ereignisse einfließen können, die zum Zeitpunkt der Hausprognosen noch nicht vorlagen. Was oftmals übersehen wird: Konjunkturprognosen bestehen nicht nur aus lauter Zahlen, sondern umfassen immer auch eine Story, die diese Zahlen interpretiert und – etwa mit Blick auf ihre Belastbarkeit – einordnet. Aus vielerlei Gründen bestehen die Gemeinschaftsgutachten daher nicht einfach aus den Mittelwerten der vorangegangenen Hausprognosen.

Kennzeichnend für das in dieser Form weltweit einmalige Format der Politikberatung ist ein produktives Spannungsverhältnis aus Wettbewerb und Kooperation seitens der beteiligten Institute. Wenn diese sich in ihrer Konjunktüreinschätzung (oder ihren wirtschaftspolitischen Ratschlägen) unterscheiden, gibt es dafür Gründe. Diese jeweils klar herauszuarbeiten, setzt alle Teilnehmer unter Begründungsdruck. Wer keine überzeugende Evidenz für die eigene Position beibringen kann, wird sie im finalen Gutachten nicht wiederfinden. Jeder Prognose liegen zudem immer auch Annahmen zugrunde, über deren Belastbarkeit sich die jeweiligen Prognostiker selbst mehr

oder weniger sicher sind. Je unsicherer sich bestimmte Aspekte darstellen, desto eher werden die eigenen Positionen geräumt. Die GD ähnelt damit einem diskursiv geführten interaktiven Peer-Review-Verfahren, wobei sich die Beteiligten gegenseitig auf die Finger schauen – nicht nur im Sinne von Kontrolle, sondern auch, um von der Fingerfertigkeit anderer zu lernen. So bewirken die GD-Tagungen automatisch einen wechselseitigen Wissensaustausch, der wiederum die zukünftigen Institutsprognosen befruchtet. Zudem schweißen das gemeinsame Ziel und der unverrückbare Abgabetermin den Teilnehmerkreis zusammen. Die Arbeitsatmosphäre ist dabei ausgesprochen kollegial, heute noch mehr als früher. In der langen Tradition der Zusammenarbeit hat sich ein GD-Spirit entwickelt, auch weil die im Verbund erarbeiteten Ergebnisse gemeinsam gegenüber dem Auftraggeber und der Öffentlichkeit vertreten werden. Gerade weil die Institute unterschiedlich aufgestellt sind, verleiht ihre gemeinsame Sicht auf Konjunktur, Wachstum und Wirtschaftspolitik den Gutachten in der öffentlichen Wahrnehmung ein besonderes Gewicht.

Trotzdem kann es vorkommen, dass sich die Beteiligten nicht einigen können und sie deshalb über ein „agreeing to disagree“ nicht hinauskommen. Für diesen Fall sieht die GD das Format des Minderheitsvotums vor. Ein solches kann jedoch nicht von der Minderheit allein geschrieben werden. Auch ein Minderheitsvotum wird im Kreis aller Institute redigiert, und zwar mit Blick darauf, ob tatsächlich nur das drin steht, worin sich die Institute uneins sind. Aussagen, die unstrittig sind, überleben die Lesungen nicht. Auf diese Weise werden die Voten so geschärft, dass die Leser den Grund der Uneinigkeit klar erkennen können. In gewisser Weise sind somit auch die Minderheitsvoten eine Gemeinschaftsleistung. Ein Ausscheren aus der Mehrheitsposition ist legitim, denn niemand soll durch die Teilnahme an der GD zu Aussagen gedrängt werden, die er nicht mittragen kann. Die Hürden dafür sind aber bewusst sehr hoch. Sie stellen sicher, dass die (seltenen) Minderheitsvoten produktiv zur Erkenntnis beitragen und sich niemand auf Kosten der Mehrheit profilieren kann. Auf diese Weise wird das Kernanliegen der GD gewahrt – die Verständigung auf eine möglichst einheitliche Beurteilung.

Prognostisch leistet die GD einen wichtigen Beitrag für die Balance zwischen dem Spektrum der Institute und einer wissenschaftlich gestützten Mainstream-Sicht auf den Konjunkturverlauf. Nicht nur profitiert die GD-Prognose massiv von der eigenständigen Konjunkturforschung in den beteiligten Instituten, auch für die Adressaten ergeben sich aus diesem Zusammenspiel wertvolle Informationen. Denn so werden sie sowohl über das Prognoseband als auch über die geeinte Prognose informiert. Weil

in jede professionelle Konjunkturprognose neben modellgestützten Ergebnissen in erheblichem Umfang Expertenwissen einfließt, ist das von den Institutsprognosen aufgespannte Spektrum wesentlich gehaltvoller als bloße Fan-Charts, die die Unsicherheitsbänder rein ökonomischer Verfahren wiedergeben. Zugleich entfaltet die unter den Instituten geeinte Prognose gegenüber der Wirtschaftspolitik eine größere Verbindlichkeit, ohne die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Institute anzutasten. Denn ohne GD müsste sich die Wirtschaftspolitik selbst einen Reim auf das Prognosespektrum machen und gewönne dadurch größeren diskretionären Spielraum in ihren eigenen Projektionen, die wiederum die Grundlage für die Steuerschätzung, die Budgetplanung und den Einsatz des stabilisierungspolitischen Instrumentariums bilden. Die Arbeitsweise der GD schiebt somit politisch gefärbten Prognosen einen wirksamen Riegel vor.

Viel Kooperation, kaum Konfrontation – das zeichnet die Abläufe in der GD in den zurückliegenden Ausnahmejahren besonders aus. Diese waren mit der Pandemie und der Erdgaskrise von erheblichen gesamtwirtschaftlichen Schocks geprägt, die die Konjunkturforschung vor ganz neue Herausforderungen stellten. Als Reaktion darauf haben die GD-Institute ihre Kompetenzen gebündelt, um das diagnostische und prognostische Instrumentarium rasch an drastisch geänderte Umstände anzupassen. So wurde in der Pandemie das Prognoseverfahren im Frühjahr 2020 komplett umgestellt. Typischerweise startet die kurzfristige Makroanalyse bei den größeren Verwendungsgregaten und bricht diese dann top-down verfeinernd in kleinere Einheiten und auf die Entstehungsseite herunter, um dann unter Berücksichtigung der Verteilungsseite in mehreren Iterationen das Konjunkturbild rundzurechnen. In Zeiten von Lockdowns und anderer Infektionsschutzmaßnahmen hing die wirtschaftliche Aktivität hingegen maßgeblich von der spezifischen Betroffenheit einzelner Wirtschaftsbereiche ab, sodass im Frühjahr 2020 die Prognose den Ausgangspunkt maßgeblich bei einem entstehungsseitigen Bottom-up-Ansatz nahm, der sich – auch dank neu hinzugezogener Echtzeitindikatoren – als überaus treffsicher herausstellte.

Auch die nach dem russischen Überfall auf die Ukraine eingetretene Erdgaskrise erforderte erhebliche methodische Innovationen. So schoss der Preis für Erdgas, der jahrelang nahezu unbeweglich war, in kürzester Zeit in die Höhe, in der Folge gerieten an den Börsen auch die Strompreise außer Rand und Band. Für die Prognose der Verbraucherpreise waren ökonomische Verfahren angesichts dieser zuvor nie gesehenen Muster wenig hilfreich, Überlegungen zu Vertragslaufzeiten und Kostenkalkulationen der Versorger hingegen umso mehr. Wichtiger noch: Mit den drastisch gedrosselten Erdgas-

lieferungen aus Russland stand die Verfügbarkeit dieses bislang ohne nennenswerte Störungen bezogenen Rohstoffs plötzlich infrage. Die Antwort darauf war das gemeinschaftlich entwickelte stochastische Simulationsmodell, mit dem sich die Wahrscheinlichkeit für eine Gas-mangellage abschätzen ließ. Zugleich wurden in der GD Modelle entwickelt, die mögliche Produktionsausfälle bei Gasrationierungen mit konjunkturellen Fortpflanzungseffekten kombinierten.

Die Beratungsleistung der GD und der sie tragenden Institute geht weit über das Erstellen von Gutachten hinaus. So tauschen sich die Institute im Vorfeld der Klausurtagungen intensiv mit den einschlägigen Bundesministerien, der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank aus, denen sie jeweils umfangreiche Fragenkataloge als Grundlage für gemeinsame Vorbereitungssitzungen vorlegen. Jeweils im Herbst erweitert sich dieser Kreis um den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und das Statistische Bundesamt. Die Ergebnisse der Gutachten werden nicht nur dem Auftraggeber gegenüber ausführlich erläutert und in ergänzenden Materialien dokumentiert, sondern sie werden in der Bundespressekonferenz auch der breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Stellen sich den wirtschaftspolitischen Akteuren zwischen den Gutachten infolge von schockartigen Großereignissen akute Fragen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sind die GD-Institute typischerweise gefragte Ratgeber. Darüber hinaus stellt die GD einen Vertreter im Unabhängigen Beirat des Stabilitätsrats, der als unabhängiges Expertengremium den Stabilitätsrat dabei unterstützt, die Einhaltung der im Haushaltsgrundsätzegesetz festgelegten Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits zu überwachen (§ 8 Stabilitätsratgesetz). Darüber hinaus prüft die GD als unabhängige Einrichtung regelmäßig die Projektionen der Bundesregierung auf Plausibilität (§2, Abs. 2, Vorausschätzungsverordnung). In beiden Fällen wirkt die GD an Aufgaben mit, die im Zuge der Fiskalüberwachung auf EU-Ebene vereinbart wurden.

Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der GD orientieren sich an stabilitäts- und wachstumspolitischen Erfordernissen. Die politische Popularität einzelner Ratschläge ist dabei ausdrücklich kein Kriterium. Andernfalls wäre für Außenstehende nicht erkennbar, ob einzelne Maßnahmen ökonomisch geboten bzw. verfehlt erscheinen (wofür die Institute kompetent sind) oder lediglich aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit aufgeworfen bzw. verworfen werden (wofür die Institute nicht kompetent sind). Gleichwohl fügen sich die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der GD immer in die bestehenden Institutionen ein und stellen keine Ratschläge aus dem akademischen Elfenbeinturm dar.

Dies können die beteiligten Institute insbesondere deshalb leisten, weil sie in den relevanten Themenfeldern ausgewiesene Experten in ihren Reihen haben, die das institutionelle Gefüge der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik überblicken. Unabhängig davon gilt, dass Wissenschaft Politik nicht ersetzen kann (Kooths, 2022). Die GD beurteilt politische Maßnahmen aus einer gesamtwirtschaftlichen Warte mit Blick auf Stabilitäts- und Wachstumseffekte. Diese können – insbesondere kurzfristig – mit anderen Politikzielen konfliktieren. Für die dann notwendige Abwägung gibt es keine wissenschaftliche Disziplin, daher bleiben Wissenschaft und Politik getrennte Sphären. Wissenschaftliche Politikberatung ist umso wirksamer, je klarer sie sich dieses Unterschieds bewusst bleibt. Dies ist zugleich die Voraussetzung für die wissenschaftliche Unabhängigkeit, wie sie in der GD seit über 70 Jahren gelebt wird.

Literatur

- Arbeitskreis „Konjunkturbeobachtung“ der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (1950), *Die Lage der westdeutschen Wirtschaft und der Weltwirtschaft um die Jahresmitte 1950*, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/lfw_Unit/Business_Cycles_and_Growth/Text/gd1950.pdf. (2. Januar 2024).
- Döhrn, R. und B. Filusch (2016), Die Gemeinschaftsdiagnose: Ursprung und Entwicklung, Probleme und Ergebnisse, *RWI Materialien*, 107.
- Holtemöller, O. (2023), Die Gemeinschaftsdiagnose – Wirtschaftspolitischer Hintergrund, Methoden und Prognosegüte, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 52(9), 33-39.
- Kooths, S. (2022), Anmassung von Macht: Wissenschaft als Politikersatz, in O. Kessler und P. Ruch (Hrsg.) (2022), *Wissenschaft und Politik - Zuverlässige oder unheilige Allianz?*, Edition Liberales Institut, 175-188.
- Schlesinger, S. (2000), Von den Anfängen ... Erinnerungen eines Zeitzeugen, *Referate zum Empfang anlässlich der 100. Gemeinschaftsdiagnose*, Sonderveröffentlichung des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv HWWA, 21-27.
- Schmahl, H.-J. (2000), Gemeinschaftsdiagnose – ein Instrument der Politikberatung, *Referate zum Empfang anlässlich der 100. Gemeinschaftsdiagnose*, Sonderveröffentlichung des Hamburgischen Weltwirtschafts-Archiv HWWA, 29-34.

Title: *A Quintet of Strong Voices – Policy Advice by Germany's Joint Economic Forecast*

Abstract: *Twice a year, the Joint Economic Forecast (JEF, „Gemeinschaftsdiagnose“) brings together Germany's leading economic research institutes to prepare a consensus view on the business cycle, potential growth perspectives and appropriate policy recommendations. This globally unique exercise, dating back to 1950, fruitfully amalgamates individual forecasts without hampering the scientific independence of the participating institutes. While the primary purpose is to give policymakers and the general public a better understanding of economic dynamics, the JEF also serves as an ongoing interactive peer-review-process among its members. Joining forces within the JEF has proven particularly useful in times of dramatic macro shocks, when quick and reliable policy advice is urgently needed.*

Julia Jirmann

Rückläufige Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer

Die aktuelle Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik für das Jahr 2022 suggeriert steigende Steuereinnahmen. Insbesondere für Großvermögen ist die Statistik aber irreführend, weil ein großer Teil der festgesetzten Steuern im Nachgang wieder erlassen wird. Der vorliegende Beitrag widmet sich einer kritischen Analyse der Statistik. Die gewonnenen Erkenntnisse sind einerseits für die Bewertung der letzten Erbschaftsteuerreform von Bedeutung, die den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes möglicherweise nicht gerecht geworden ist. Andererseits zeigen sie, dass die vermögensbezogenen Steuern trotz sehr hoher Vermögensungleichheit in Deutschland aktuell rückläufig sind.

Bereits mehrfach wurden die Ausnahmen für Unternehmensvermögen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer in den vergangenen Jahren vom Bundesverfassungsgericht als zu weitreichend und damit für verfassungswidrig erklärt (insbesondere Az. 1 BvL 10/02 und 1 BvL 21/12). Im Gesetzgebungsprozess wurden zwar kleinere Korrekturen am Ausmaß der Steuerbefreiungen vorgenommen, dem Grunde nach wurden diese aber beibehalten. Wenige Jahre nach der Erbschaftsteuerreform 2016 werden nun überwiegend Steuerfälle nach dem neuen Recht veranlagt und die Folgen der Reform zeichnen sich zunehmend ab.

Die aktuelle Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik 2022 suggeriert dabei zunächst steigende Steuersätze für große (Unternehmens-)vermögen sowie steigende Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer (Destatis, 2023). Laut Steuerstatistik wurde im Jahr 2022 ein übertragenes Vermögen von 101,4 Mrd. Euro von

den Finanzämtern veranlagt (2021: 118 Mrd.).¹ Auf dieses Vermögen wurden Steuern in Höhe von 11,4 Mrd. Euro festgesetzt (2021: 11,1 Mrd. Euro). Der durchschnittliche Steuersatz liegt demnach bei 11,2 % (2021: 9,4 %). Somit scheint sowohl der effektive Steuersatz auf die veranlagten Vermögen als auch das Steueraufkommen zu steigen. Und auch für Großerwerbe der Kategorie über 20 Mio. Euro weist die Statistik mit 20,9% einen durchschnittlichen Steuersatz aus, der stark über dem Wert vor dem letzten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (rund 3%) liegt (Destatis, 2014) (vgl. Tabelle 1).

Abweichung von Steuerfestsetzung und Steuereinnahmen

Allerdings zeigt ein Blick in die kassenmäßigen Steuereinnahmen, dass diese Steuersätze der Statistik wenig aussagekräftig, gar irreführend sind. Die Steuereinnahmen sind tatsächlich rückläufig. So wurden im Jahr 2022 lediglich 9,2 Mrd. Euro Erbschaft- und Schenkungsteuer von den Finanzämtern eingenommen und damit über 2 Mrd. Euro weniger als laut Statistik festgesetzt (BMF, 2023a). Für das Jahr 2023 werden die festgesetzten Erbschaft- und Schenkungsteuern erst mit der kommenden Statistik bekanntgegeben (voraussichtlich August 2024). Allerdings zeigt die 165. Steuerschätzung bereits, dass

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Julia Jirmann ist Referentin für Steuerrecht und Steuerpolitik beim Netzwerk Steuergerechtigkeit und betreut dort mit Schwerpunkt die Bereiche Vermögen- und Erbschaftsteuer sowie das deutsche Einkommensteuersystem.

¹ Zwar werden derzeit in Deutschland jährlich etwa 300 bis 400 Mrd. Euro vererbt und verschenkt (Tiefensee und Grabka, 2017), aber nur rund ein Drittel des gesamten Transfervolumens wird von den Finanzämtern erfasst. Grund dafür sind zunächst die hohen persönlichen Freibeträge zwischen engen Verwandten, die sich alle zehn Jahre erneuern (500.000 Euro bei Ehepartnern/Lebenspartnern und 400.000 Euro bei Kindern). Denn dem Finanzamt müssen lediglich steuerpflichtige Erwerbe oberhalb der Freibeträge gemeldet werden. Möglicherweise kommt es zudem zu niedrigeren Bewertungen der Transfervermögen sowie zu Fällen von Steuerhinterziehung.

Tabelle 1
Übertragungsvolumen und Durchschnittsteuersätze 2022

Übertragungsvolumen in Euro	Erfasstes vererbtes Vermögen in Mrd. Euro	Festgesetzte Steuer Erbschaften in Mio. Euro	Erfasstes verschenktes Vermögen in Mrd. Euro	Festgesetzte Steuer Schenkungen in Mio. Euro	Ø Steuersatz Erbe	Ø Steuersatz Schenkung in %	Ø Steuersatz Gesamt
0 bis 200 Tsd.	6,6	946	2,5	169	14,43	6,88	12,37
200 bis 300 Tsd.	3,1	449	1,8	78	14,57	4,28	10,75
300 bis 500 Tsd.	7,1	663	4,7	114	9,29	2,42	6,55
500 bis 2,5 Mio.	23,4	2.399	13,4	632	10,27	4,71	8,24
2,5 bis 5 Mio.	5,3	758	3,3	260	14,43	7,87	11,90
5 bis 10 Mio.	3,8	578	3,5	220	15,16	6,34	10,96
10 bis 20 Mio.	3,1	517	3,3	115	16,59	3,53	9,91
Über 20 Mio.	7,4	1.788	9,2	1.690	24,2 ?	18,28 ?	20,9 ?

Quelle: Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik 2022.

die Einnahmen im vergangenen Jahr um weitere 4 % auf 8,9 Mrd. gesunken sind (BMF, 2023b).

Die Gründe für die Abweichungen zwischen Steuerfestsetzung und -einnahmen sowie die Rückläufigkeit der Einnahmen sind umfangreiche Steuererlasse auf Großerbbschaften und -schenkungen für Unternehmenserben. Auf Erwerbe mit einem Wert von über 26 Mio. Euro kann die zunächst festgesetzte Steuer von den Finanzämtern im Nachgang von selbigen per Bescheid wieder erlassen werden (sogenannte Verschonungsbedarfsprüfung). Der Erlass wird jedoch in der Statistik nicht ausgewiesen. Die tatsächlichen Steuersätze auf Vermögen der Kategorie über 20 Mio. Euro sind also in der Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik nicht zu erkennen, aber in jedem Fall deutlich niedriger als die dort ausgewiesenen. Das Ergebnis einer Anfrage des Netzwerk Steuergerechtigkeit beim Statistischen Bundesamt zeigt, dass die festgesetzten Steuern seit dem Jahr 2021 systematisch von den tatsächlich gezahlten Steuern abweichen, da im Jahr 2020 erstmals diese noch recht neue Form der Steuererlasse ergangen sind.

Steuervergünstigung für Unternehmenserb:innen

Zum Hintergrund: Bereits seit 2009 können Erb:innen von Unternehmensvermögen Steuerbefreiungen von bis zu 100 % erhalten. Im Jahr 2014 hat das Bundesverfassungsgericht die Steuerausnahmen für Unternehmensvermögen als zu weitreichend und damit für verfassungswidrig erklärt. In seinem letzten Urteil (1 BvL 21/12) forderte das Gericht neben der Beseitigung massiver Gestaltungsmöglichkeiten, die auch die steuerfreie Übertragung von Privatvermögen ermöglichten, unter anderem, dass die weitreichenden Befreiungen für große und sehr große Unternehmensvermögen keinesfalls

ohne die Bedürftigkeit des Erwerbers gelten dürfen. In Reaktion auf das Urteil hat der Gesetzgeber mit der Reform 2016 nachgebessert. So wurde eine Obergrenze für Steuerbefreiungen eingeführt. Für Unternehmensvermögen oberhalb von 26 Mio. bzw. 90 Mio. Euro dürfen die Befreiungsregelungen nicht mehr angewendet werden. Allerdings wurde im Gegenzug für diese Großvermögen die Möglichkeit eines hundertprozentigen Steuererlasses eingeführt (§ 28a Abs. 1 S. 1 ErbStG). Um den Erlass zu erhalten, müssen Erbende und Beschenkte nachweisen, dass sie kein Vermögen haben, aus dem sie die Steuerschuld begleichen könnten.

Allerdings wurde die Verschonungsbedarfsprüfung so ausgestaltet, dass mit steigendem übertragenen Unternehmenswert auch das Ausmaß der Begünstigung – sowohl relativ als auch absolut – zunimmt. Denn die Prüfung stellt lediglich auf das zum Übertragungsstichtag vorhandene sogenannte nicht begünstigte Vermögen ab (§ 28 Abs. 2 ErbStG, unter anderem Privatvermögen). Etwaige Gewinne, die nach dem Übertragungsstichtag aus dem millionenschweren Familienunternehmen oder der Beteiligung am Großkonzern ausgeschüttet werden können, bleiben unberücksichtigt. Zudem lässt die Bedürftigkeitsprüfung Gestaltungen in erheblichem Ausmaß zu. So ist es etwa möglich, dass vor dem Übertragungsstichtag verfügbare Vermögen in begünstigtes Vermögen umzustrukturieren oder Großübertragungen gezielt auf „bedürftige“ Kinder und junge Erwachsene vorzunehmen, die kein Vermögen zur Begleichung der Steuer haben. Ebenso kann durch Übertragung des Vermögens auf eine vermögenslose Familienstiftung die Steuer umgangen werden – die Destinatäre der Stiftung, die die Unternehmensgewinne erhalten, müssen ihre „Bedürftigkeit“ für den Steuererlass nicht nachweisen.

Niedrige effektive Steuerbelastung für Großvermögen durch Steuererlasse

Eine Anfrage beim Statistischen Bundesamt ergab, dass im Jahr 2022 in 24 Fällen Steuern in Höhe von insgesamt 1,43 Mrd. Euro erlassen wurden. In diesen Fällen wurde ein begünstigtes Vermögen von schätzungsweise 5 Mrd. bis 6 Mrd. Euro² übertragen. Die ursprünglich festgesetzte Steuer betrug laut Auskunft zunächst 1,68 Mrd. Euro, von der nach Erlass nur rund 250 Mio. Euro verblieben. Damit dürfte der effektive Steuersatz in diesen Fällen rund 4,5 % betragen haben. Hinter den Fällen können sowohl Einzelpersonen als auch Familienstiftungen stehen. Für das Jahr 2021 lagen erstmals Zahlen zur neuen Verschonung bei „Bedürftigkeit“ vor. Demnach erging im Jahr 2021 in zehn Fällen ein Erlassbescheid über insgesamt knapp 0,5 Mrd. Euro. Das übertragene Vermögen dürfte bei rund 1,5 Mrd. Euro gelegen haben und der effektive Steuersatz somit bei etwa 1,5 %.³ Zum Vergleich: 2013 und somit vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes lag der effektive Steuersatz auf Übertragungen mit einem Wert von mehr als 20 Mio. Euro bei 2,8 % (allerdings auch unter Berücksichtigung nicht steuerlich begünstigter Vermögenstransfers).

Wie hoch die effektiven Steuersätze 2022 konkret waren, lässt sich anhand der mitgeteilten Steuererlasse allerdings nicht ermitteln, denn zwischen Steuerfestsetzung und Erlass besteht kein Gleichlauf. Auch das Statistische Bundesamt hat keine Informationen darüber, auf welches Festsetzungsjahr sich ein Steuererlass bezieht. Das bedeutet: Die Steuer auf die 24 Fälle, in denen 2022 ein Erlass ergangen ist, könnte bereits im Jahr 2020 oder 2021 festgesetzt worden sein. Zudem kann eine im Jahr 2022 festgesetzte Steuerschuld erst nach Ablauf des Jahres 2022 erlassen werden. Ein Vergleich der festgesetzten Steuern und der kassenmäßigen, also tatsächlichen Steuereinnahmen zeigt, dass der gewährte Erlass für das Jahr 2022 letztlich durchaus größer ausgefallen sein könnte als das Erlassvolumen der 24 Fälle. Die Differenz zwischen festgesetzter Steuer und tatsächlichen Einnahmen beträgt über 2 Mrd. Euro. In den Jahren vor der Erteilung nachträglicher Erlasse war die Bilanz zwischen Festsetzung und Einnahmen ausgeglichen (vgl. Tabelle 2).

Fakt ist: Ein Steuererlass von 1,4 Mrd. bis 2,1 Mrd. Euro wirkt sich stark auf die effektiven Steuersätze der Groß-

2 Eigene Berechnungen ausgehend von einem geltenden Steuersatz von 30 % (§ 19 i.V.m. § 19a ErbStG).

3 Gemäß persönlicher Korrespondenz lieferte die Finanzverwaltung dem Statistischen Bundesamt für 2020 erstmals Informationen zu abgeschlossenen Bedarfsprüfungen. Aufgrund der (noch) geringen Zahl der veranlagten Fälle wurde die Offenlegung sowohl der Zahl der Bedarfsprüfungen als auch des Verschonungsvolumens aufgrund des Steuergeheimnisses versagt.

Tabelle 2
Festgesetzte Erbschaftsteuer vs. Steuereinnahmen

	Festgesetzte Erbschaftsteuer in Mrd. Euro	Kassenmäßige Steuereinnahmen in Mrd. Euro	Differenz Steuereinnahmen und Festsetzung in Mrd. Euro
2022	11,4	9,23	-2,16
2021	11,1	9,82	-1,28
2020	8,5	8,60	0,10
2019	7,1	6,99	-0,11
2018	6,7	6,81	0,11
2017	6,3	6,11	-0,19
2016	6,8	7,01	0,21
2015	5,5	6,28	0,78
2014	5,4	5,45	0,05
2013	4,7	4,63	-0,07

Quelle: BMF, Kassenmäßige Steuereinnahmen und Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik.

übertragungen der aktuellen Jahre aus. Auch wenn die effektiven Steuersätze auf Großübertragungen nach der Reform im Ergebnis leicht gestiegen sein dürften, bleibt die Erbschaft- und Schenkungsteuer in Bezug auf Großvermögen stark regressiv. Das heißt: Sehr große Transfers, insbesondere gut planbare Schenkungen, werden niedriger besteuert als kleinere steuerpflichtige Vermögen oberhalb der persönlichen Freibeträge.

Steuersubventionen übersteigen Schätzungen des Subventionsberichtes

Die Steuerausnahmen für Unternehmenserb:innen sind laut Subventionsbericht der Bundesregierung dabei die größte aller Steuersubventionen. Seit 2009 wurde demnach auf Steuereinnahmen von mehr als 78 Mrd. Euro verzichtet (BMF, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021, 2023c). Laut aktuellem Subventionsbericht aus dem Jahr 2023 belaufen sich die Steuerbefreiungen für Unternehmensübertragungen (§ 13a-c, § 28a ErbStG) im Jahr 2021 sowie die Folgejahre bis 2024 auf jeweils 4,5 Mrd. Euro (BMF, 2023c). Damit sind die Begünstigungen bei der Erbschaftsteuer zwar bereits die größte Steuersubvention in Deutschland, allerdings übersteigen die tatsächlichen Begünstigungen die Schätzung des Subventionsberichtes noch einmal deutlich.

Für die Schätzung des Subventionsberichtes wird üblicherweise die tatsächliche Subvention auf Grundlage der bereits vorliegenden Erbschaft- und Schenkungsteuerstatistik des vorvergangenen Jahres ermittelt – das wäre im Fall des aktuellen Berichtes die Steuerstatistik aus dem Jahr 2021. Die Nachfolgejahre werden auf dieser Ba-

sis geschätzt. Im aktuellen Bericht wurde aber die Statistik des Jahres 2020 zugrunde gelegt. Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums aufgrund einer Umstellung in der Rechenmethodik. 2020 war das laut Steuerstatistik steuerbefreite Unternehmensvermögen allerdings nur etwa halb so groß, wie im Jahr 2021 und zudem lagen noch keine Steuererlasse vor. Für 2021 weist der neue Bericht also eine deutlich niedrigere Subvention aus, als aus der längst veröffentlichten Steuerstatistik 2021 tatsächlich hervorgeht (Destatis, 2022). Laut Statistischem Bundesamt wurde 2021 ein Unternehmensvermögen von rund 37 Mrd. Euro steuerlich freigestellt (§ 13a ErbStG). Bei einem unterstellten durchschnittlichen Steuersatz von rund 25 % sowie dem zusätzlichen Steuererlass von 450 Mio. Euro (§ 28a ErbStG) lag das Subventionsvolumen bei über 9 Mrd. Euro. Und auch für das Jahr 2022 (verschontes Vermögen in Höhe von 18 Mrd. zuzüglich Steuererlass von 1,5 Mrd. Euro) dürften die Subventionen mehr als 4,5 Mrd. Euro betragen haben.

Die Subventionen erhalten dabei fast ausschließlich Hochvermögende, da sich bei ihnen die Unternehmensvermögen konzentrieren (Schröder et al., 2020). Eine Sonderauswertung der Steuerstatistik der Jahre 2009 bis 2020 zeigt, dass ein erheblicher Anteil der steuerfreigestellten Vermögen nur wenigen Begünstigten zugutekommt. So erhielten 3.236 Personen (0,16 % aller Steuerfälle) mit den größten Erwerben (mindestens 20 Mio. Euro) etwa 64 % des gesamten begünstigten, weitergereichten Vermögens von insgesamt über 260 Mrd. Euro. Legt man den bei diesen hohen Übertragungen tariflich geltenden Steuersatz von mindestens 27 % zugrunde, wurde allein in diesen wenigen Fällen auf Steuereinnahmen von über 70 Mrd. Euro verzichtet. Die wenigen Begünstigten sind zu dem überwiegend männlich und nahezu ausschließlich in Westdeutschland ansässig. So erhielten Frauen nur etwa ein Drittel des gesamten steuerfreien Vermögens und nur 1,6 % davon bekamen Menschen in Ostdeutschland (Jirmann, 2022).

Rückläufige vermögensbezogene Steuereinnahmen

Während das jährliche Gesamtsteueraufkommen steigt (+7,5 % 2022 und +2,3 % 2023), sinken aktuell die Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowohl absolut als auch relativ (-6,1 % 2022 und -3,5 % 2023). Deutschland hatte bereits in der Vergangenheit im Vergleich mit anderen OECD-Staaten ein besonders niedriges Aufkommen vermögensbezogener Steuern (OECD, 2023a). Ein rückläufiges Aufkommen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer könnte diesen Trend weiter verschärfen. Auch das Aufkommen der Grundsteuer, die ihrem Gegenstand nach zwar die einzige weitere Steuer auf Vermögen darstellt, aufgrund der Umlegbarkeit auf die Mieter ihrer Wirkung zufolge aber nur bedingt als solche

angesehen werden kann, wächst weniger stark als das Gesamtsteueraufkommen (+2,0 % 2022, +2,0 % 2023). Im Ergebnis sind die *erstens* wenigen, *zweitens* ohnehin bereits niedrigen vermögensbezogenen Steuern in Deutschland aktuell *drittens* noch weiter rückläufig.

Bereits die OECD (als internationale Organisation von Industriestaaten) mahnt Deutschland in ihrem aktuellen Wirtschaftsbericht, diesen Trend umzukehren. Konkret wird vorgeschlagen, Steuern auf Arbeitseinkommen in Deutschland zu senken und im Gegenzug vermögensbezogene Steuern zu erhöhen (OECD, 2023b). Die Organisation kritisiert dabei insbesondere die Gestaltungsmöglichkeiten und Subventionen bei der Erbschaftsteuer, die zu einem stark regressiven Steuersatz führen. Zudem verweist die OECD auf die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Subventionen für Unternehmenserb:innen.

Fazit

Aktuell beschäftigt sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit den Steuerausnahmen für Unternehmensvermögen. Hintergrund ist eine Verfassungsbeschwerde zu der Frage, ob die erbschaft- und schenkungsteuerlichen Begünstigungen von betrieblichen Vermögen gemäß §§ 13a, 13b, 13c, 19, 19a, 28a des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes 2016 (ErbStG, 2016) und § 203 des Bewertungsgesetzes (BewG) mit dem Grundgesetz vereinbar sind (1 BvR 804/22). Ob das Gericht die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung annimmt und in welchem Umfang es im Falle einer Annahme zu den Regelungen Stellung bezieht, ist noch offen.

Allerdings zeigt die Analyse, dass es unabhängig von der verfassungsrechtlichen Beurteilung der aktuellen Regelungen, für eine Stärkung der Erbschaft- und Schenkungsteuer und damit der vermögensbezogenen Steuern durchaus fiskal- und gesellschaftspolitische Argumente gibt. Insbesondere könnte eine Stärkung der Steuer und der Umbau zu einer effektiv progressiven Steuer bei großen Vermögen dem weiteren Fortschreiten der in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hohen Konzentration von Vermögen entgegenwirken (OECD, 2021). Rechtspolitisch empfiehlt es sich, die weitreichenden Steuerausnahmen für Unternehmensvermögen, die etwa im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Investitionseffekte ohnehin kaum zu rechtfertigen sind und möglicherweise sogar zu wirtschaftlichen Verzerrungen sowie Lock-in-Effekten bei Investitionen, Beschäftigung, Management und Governance führen können (BMF, 2012; Grossmann und Strulik, 2010; OECD, 2021; Thiemann et al., 2021), durch langfristige Finanzierungshilfen (Stundung, Verrentung) zu ersetzen (Bach, 2022).

Literatur

- Bach S. (2022), Erbschaftsteuer: Privilegien abschaffen <https://www.fes.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=80210&token=0ffe8a620d49361f21e14d6e46941e53b99173ce> (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2009), 22. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/subventionen-im-krisejahr-2009-gestiegen.html (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011), 23. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/23-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage1.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2012), Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/02-03-2012-ErbSt-anl.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2013), 24. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/23-subventionsbericht-der-bundesregierung.html (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015), 25. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2015-08-26-subventionsbericht-25-vollstaendig.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), 26. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26.html (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019), 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2020-03-01-Subventionsbericht.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2021), 28. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/28-subventionsbericht.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023a), Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern) nach Steuerarten im gesamten Bundesgebiet, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/2023-01-27-steuereinnahmen-4-ierteljahr-kalenderjahr-2022.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023b), Ergebnis der 165. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaeztung/2023-10-26-ergebnisse-165-sitzung-steuerschaeztung-dl.pdf (27. November 2023).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2023c), 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/29-subventionsbericht.pdf (27. November 2023).
- Destatis (2014), Finanzen und Steuern Erbschaft- und Schenkungsteuer 2013, https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00029048 (27. November 2023).
- Destatis (2022), Statistischer Bericht – Statistik über die Erbschaft- und Schenkungsteuer 2021, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Weitere-Steuern/Publikationen/_publikationen-innen-steuer-erbschaft.html (27. November 2023).
- Destatis (2023), Statistischer Bericht – Statistik über die Erbschaft- und Schenkungsteuer 2022, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Weitere-Steuern/Publikationen/_publikationen-innen-statistischer-bericht.html (27. November 2023).
- Grossmann, V. und H. Strulik (2010), Should continued family firms face lower taxes than other estates?, *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 87-10.
- Jirmann, J. (2022), Steuerprivilegien bei Erbschaften und Schenkungen – Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland, https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/wp-content/uploads/2022/11/FES-FGZ__NetzwerkSteuergerechtigkeit__RZ-Web__22-11-29.pdf (27. November 2023).
- OECD (2021), Inheritance Taxation in OECD Countries, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/inheritance-taxation-in-oecd-countries-e2879a7d-en.htm> (27. November 2023).
- OECD (2023a), OECD Revenue Statistics, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV> (27. November 2023).
- OECD (2023b), OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2023_80df9211-de (27. November 2023).
- Schröder, C., C. Bartels, M. Grabka und J. König (2020), MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, *DIW Wochenbericht*, 29/2020, 511-521, https://www.diw.de/de/diw_01.c.793802.de/publikationen/wochenberichte/2020_29_1/millionaerinnen_unter_dem_mikroskop__datenluecke_bei_sehr_ho_geschlossen____konzentration_hoeher_als_bisher_ausgewiesen.html (27. November 2023).
- Thiemann, A., D. Ognyanova, E. Narazani, B. Palvolgyi, A. Kalyva und A. Leodolter (2021), Shifting the Tax Burden Away from Labour towards Inheritances and Gifts: Simulation Results for Germany, *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, 16/2021, European Commission, <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-01/jrc127424.pdf> (27. November 2023).
- Tiefensee, A. und M. Grabka (2017), Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen, *DIW Wochenbericht*, 27/2017, https://www.diw.de/de/diw_01.c.560993.de/in_deutschland_werden_zwischen_2012_und_2027_bis_zu_400_milliarden_euro_pro_jahr_verschenkt_und_vererbt_werden_gut_ein_viertel_mehr_als_bisher_angenommen.html (27. November 2023).

Title: *Declining Revenue from Inheritance and Gift Tax*

Abstract: *The current German inheritance and gift tax statistics for 2022 suggest rising tax revenues. However, the statistics are misleading, particularly for large estates, because a large proportion of the taxes assessed are subsequently remitted. This is due to extensive tax exemptions for corporate assets. On the one hand, the findings are important for the assessment of the latest inheritance tax reform, which may not meet the requirements of the Federal Constitutional Court. On the other hand, they show that wealth-related taxes are currently declining despite very high wealth inequality in Germany.*

Renate Neubäumer

Der Klimawandel als globales Problem und seine Folgen für Deutschland

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen. Auf Grundlage des neusten Sachstandsberichts des IPCC ist mit einem Anstieg der Erdtemperatur um 2,5°C bis 3°C bis zum Jahr 2100 zu rechnen, verursacht durch die bisherige Klimapolitik der großen Emittenten. Nach einer vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Szenarioanalyse sind für Deutschland erhebliche Schäden zu erwarten, die sich jedoch durch verstärkte Anpassungsmaßnahmen deutlich reduzieren lassen. Der Beitrag schlussfolgert, dass Deutschland (und die EU) zum einen auf eine Vorreiterrolle verzichten und stärker auf eine Fortentwicklung des Pariser Abkommens nach dem Reziprozitätsprinzip hinwirken sollte. Zum anderen sollte Deutschland seine Anpassungsmaßnahmen deutlich verstärken.

Der Klimawandel ist ein globales Phänomen, denn der weltweite Ausstoß an Treibhausgasen (THG) entscheidet darüber, wie die Erderwärmung fortschreiten wird. Wesentliche Aussagen dazu enthält der neuste Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), des sogenannten Weltklimarats. Es werden hier die Ergebnisse dieses Berichts sowie der Studie von Flaute et al. (2022) zu den durch die Erderwärmung zu erwartenden Schadenskosten in Deutschland analysiert und daraus Schlussfolgerungen gezogen.

Die wissenschaftlichen Berichtersteller des IPCC zeigen in ihrem Sechsten Sachstandsbericht verschiedene Szenarien für die Entwicklung des weltweiten THG-Ausstoßes und der Erderwärmung (IPCC, 2023).¹ Ihr erster Pfad knüpft an die von den Teilnehmerstaaten bis Ende 2020 eingereichten Klimaziele für das Pariser Abkommen, ihre national festgelegten Beiträge („nationally determined contributions“ NDCs), und deren politische Umsetzung bis 2030 an und unterstellt, dass anschließend die Klimapolitik mit vergleichbarem Ehrgeiz fortgeführt wird (vgl. Abbildung 1,

obere lila Kurve).² Dann würden die globalen Emissionen bis 2030 um 5 % steigen und bis 2050 kontinuierlich weiter zunehmen und damit einen Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur von 3,2°C am Ende dieses Jahrhunderts wahrscheinlich machen.

Die Industrieländer haben beim UN-Klimasekretariat genaue Minderungsziele für ihren Ausstoß an THG eingereicht, sodass sich ihre Emissionen 2030 – bei Einhaltung ihrer NDCs – ziemlich genau berechnen lassen. So hat sich beispielsweise die EU27 verpflichtet, ihren Ausstoß klimaschädlicher Gase zwischen 1990 und 2030 um 55 % und damit auf 2,2 Gigatonnen (Gt) zu reduzieren. Schwieriger ist die Vorausschätzung bei China und Indien, dem größten und dem drittgrößten Emittenten. Denn beide Länder geben in ihrem NDC nur an, um wie viel sie zwischen 2005 und 2030 ihre CO₂-Intensität senken wollen, d. h. ihren CO₂-Ausstoß je Einheit ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP). Deshalb muss zusätzlich das Wachstum ih-

1 Der Sechste Sachstandsbericht des Weltklimarats wird von einer Vielzahl von Wissenschaftlern aus vielen Nationen erstellt (IPCC, 2023, 1). Er fasst den Stand des Wissens über den Klimawandel und seine weit verbreiteten Auswirkungen und Risiken auf Basis der begutachteten wissenschaftlichen, technischen und sozioökonomischen Literatur zusammen.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

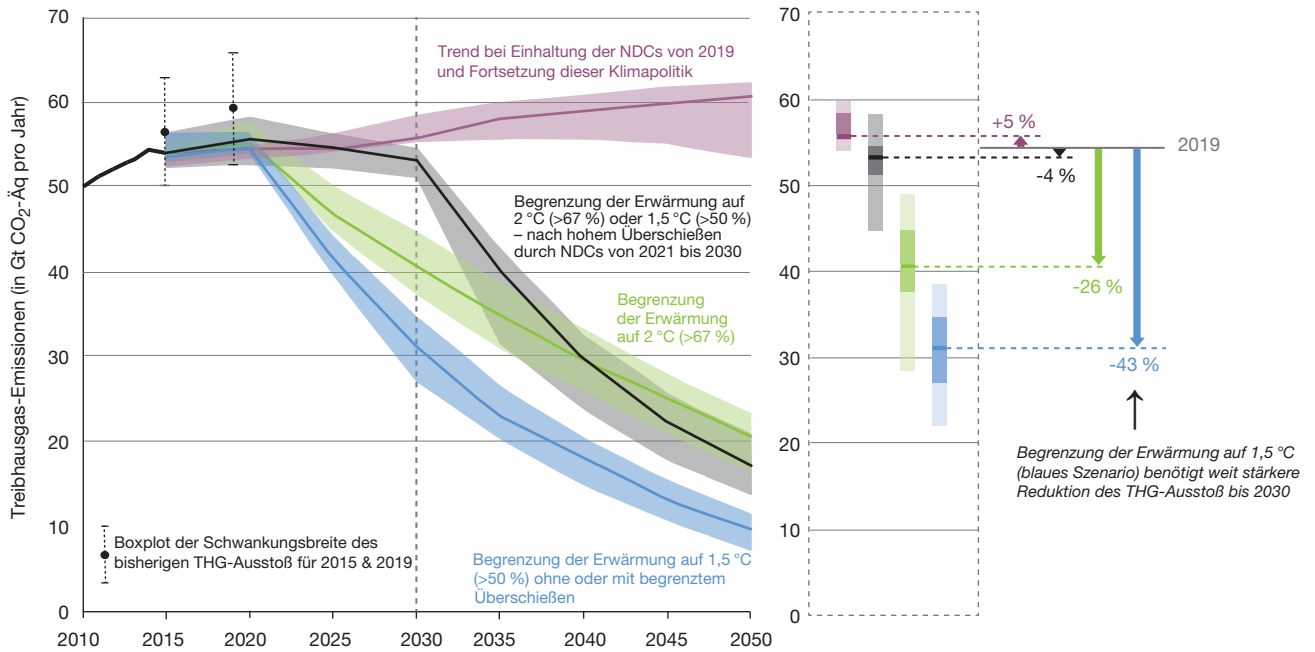
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

2 Vgl. ähnlich Neubäumer (2021), die die Entwicklung des CO₂-Ausstoßes der zehn größten Emittenten bei Einhaltung ihrer bis 2019 eingereichten NDCs analysiert. Der CO₂-Ausstoß entwickelt sich sehr ähnlich wie der THG-Ausstoß, der zusätzlich weitere klimaschädliche Gase – Methan, Lachgas und mehrere F-Gase – umfasst und in CO₂-Äquivalenten (CO₂-Äq) gemessen wird (IPCC, 2023, 51).

Prof. Dr. Renate Neubäumer ist emeritierte Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU).

Abbildung 1

Vier Szenarien globaler Treibhausgas-Emissionen bis 2050 (linke Seite) sowie Veränderungen der Emissionen zwischen 2019 und 2030 (rechte Seite)



Treibhausgas(THG)-Emissionen anhand der national vereinbarten Beiträge (nationally determined contributions NDCs).

Quelle: eigene Übersetzung der Abbildung 2.5 in IPCC (2023).

res realen BIP berücksichtigt bzw. geschätzt werden. So hatte sich China verpflichtet, zwischen 2005 und 2030 seine CO₂-Intensität um 60 % bis 65 % zu senken. Im gleichen Zeitraum wird sein reales BIP jedoch auf knapp das Sechsfache steigen, sodass sein CO₂-Ausstoß zwischen 2005 und 2030 voraussichtlich auf mehr als das Doppelte und damit auf knapp 15 Gt steigen wird.³

Erreichung des 2 °C-Ziels sehr unwahrscheinlich

Das zweite IPCC-Szenario gibt an, wie sich der globale THG-Ausstoß durch sofortige und umfassende klimapolitische Maßnahmen entwickeln müsste, damit das angestrebte 2 °C-Ziel noch mit 67 % Wahrscheinlichkeit erreicht werden kann (vgl. Abbildung 1, grüne Kurve). Dazu müssten die weltweiten Emissionen zwischen 2019 und 2030 um etwa 38 % zu senken. Sie müssten diese jedoch um 85 %, d.h. um mehr als das Doppelte mindern, damit der globale THG-Ausstoß um die erforderlichen 26 % abnimmt.

Dies setzt weiterhin voraus, dass China, Indien und die anderen Entwicklungs- und insbesondere Schwellenländer ihren THG-Ausstoß bis 2030 nicht mehr erhöhen. Dem steht entgegen, dass China den „Gipfel“ seiner Emissionen erst um 2030 anstrebt.

Noch unrealistischer ist das dritte IPCC-Szenario zur Erreichung des 1,5 °C-Ziels (mit 50 % Wahrscheinlichkeit und ohne oder mit begrenztem Überschießen der 1,5 °C). Es würde bis 2030 einen Rückgang der weltweiten Emissionen um 43 % erfordern (vgl. Abbildung 1, untere blaue Kurve). Entsprechend bezeichnet Schellnhuber die 1,5 °C als „Illusion, auch wenn sie noch so wünschenswert wären“ und ergänzt „ich kenne auch sonst niemanden in der Klimafor-schung, der 1,5 °C noch für realistisch hält“ (Wille, 2022).

Zwischen Ende 2020 und der UN-Klimakonferenz in Glasgow Ende 2021 haben einige Staaten ihre Klimaziele für 2030 noch leicht verschärft (China) bzw. deutlich herauf-gesetzt (USA und Japan).⁴ Dies wird im vierten Szenario des IPCC berücksichtigt und führt dort 2030 zu 4 % niedrigeren globalen Emissionen (vgl. Abbildung 1, schwarze

3 Die Vorausschätzung des BIP für China 2030 basiert auf seinem realisierten Wachstum von jährlich 8,8 % zwischen 2005 und 2019 und seinem 15-Jahres-Plan, der eine Verdoppelung des Pro-Kopf-Einkommens bis 2035 vorsieht. Derzeit ist ungewiss, ob China dieses Wachstumsziel erreichen kann (IMF, 2023); allerdings dürfte etwas weniger Wachstum bis 2030 seinen CO₂-Ausstoß 2030 nicht wesentlich mindern.

4 China hat sich verpflichtet, seine CO₂-Intensität gegenüber 2005 um mehr als 65 % zu reduzieren (statt um 60 % bis 65 %), die USA haben zugesagt, ihren THG-Ausstoß gegenüber 2005 um 50 % bis 52 % zu senken (statt um 26 % bis 28 %), und Japan hat sich verpflichtet, 46 % weniger THG als 2013 zu emittieren (statt 26 %).

Kurve). Anschließend ließe sich das 2 °C- bzw. das 1,5 °C-Ziel nur durch extrem beschleunigte Maßnahmen erreichen, denn dazu müssten die weltweiten Emissionen bis 2040 um 46 % sinken und bis 2050 um 68 % (jeweils im Vergleich zu 2020; IPCC, 2023, 49, Tab. 3.1, C3b). Dazu reiche es bei Weitem nicht aus, wenn die Industrieländer – als Hauptverursacher der hohen Konzentration klimaschädlicher Gase in der Erdatmosphäre – bis zur Mitte des Jahrhunderts klimaneutral würden und anschließend zunehmend CO₂ abscheiden und speichern würden. Denn auf sie werden bei Einhaltung ihrer NDCs 2030 nur noch weniger als 20 % aller globalen Emissionen entfallen.

Weltweite Reduktion des THG-Ausstoßes erforderlich

Deshalb müssten weltweit alle größeren Emittenten eine radikale Minderung ihres THG-Ausstoßes beschließen und auch durchsetzen. Dabei geht es nicht nur um China und Indien, sondern auch um Russland, die beiden großen OPEC-Staaten und Indonesien sowie weitere aufstrebende Entwicklungs- und Schwellenländer, wie Mexiko, Brasilien, Südafrika und die Türkei. Allerdings zeichnet sich nicht ab, dass diese Länder dazu bereit sind. So hatten sich die G7-Länder bereits auf das Ziel geeinigt, die Kapazitäten erneuerbarer Energien von heute bis 2030 zu verdreifachen. Dem stimmten viele der G20-Staaten nicht zu, allen voran Russland und Saudi-Arabien, die großen Exporteure von Öl und Gas (Löhr, 2023). Aber auch China, Indonesien und Südafrika wollten sich dem Vernehmen nach nicht auf konkrete Zahlen festlegen. Viele dieser Länder erschließen neue Gasfelder und investieren in neue Kohlekraftwerke. Als Folge wurde 2022 weltweit so viel Kohle verbrannt wie noch nie, und für 2023 zeichnet sich ein neuer Verbrauchsrekord ab – obwohl die Kohlenachfrage in den USA, Japan und der EU sinkt (Záboji, 2023). Spitzenreiter ist dabei China, das im vergangenen Jahr mehr als 50 % des globalen Kohleverbrauchs verursachte und 2023 noch mehr Kohle verbrennen wird. Dies waren keine guten Vorzeichen für die Weltklimakonferenz Anfang Dezember in Dubai (Löhr, 2023).⁵

Zudem wurde bisher unterstellt, dass alle Industrieländer ihre Klimaziele für das Pariser Abkommen verschärfen und anschließend einhalten werden. Aber das ist keinesfalls sicher. So haben sich die USA in ihrem neuen NDC verpflichtet, ihren THG-Ausstoß zwischen 2005 und 2030 um

50 % bis 52 % zu reduzieren. Dies erfordert, dass sie ihre Emissionen in nur elf Jahren um fast 55 % senken – und das vor dem Hintergrund einer Klimapolitik, die treffend als „verlässlich unzuverlässig“ charakterisiert wurde (Wille, 2022). Sie hängt jeweils davon ab, ob Demokraten oder Republikaner eine Mehrheit im Kongress oder Senat haben und/oder den Präsidenten stellen (Bergquist und Warsaw, 2020; Hummel, 2021).⁶ Bill Clinton hatte zunächst das Kyoto-Protokoll unterschrieben – George W. Bush ratifizierte es nicht. Barack Obama trat dem Pariser Abkommen bei und setzte sich für mehr Klimaschutz ein – Donald Trump kündigte das Pariser Abkommen auf. Schließlich trat Joe Biden dem Abkommen wieder mit einem deutlich ehrgeizigeren NDC bei. Darüber hinaus hat im September 2023 der britische Premierminister, Rishi Sunak, angekündigt, Klimaschutzmaßnahmen zu verschieben oder abzuschwächen (Nuspliger, 2023). Und auch bei der EU ist keinesfalls sicher, dass sie ihre durch den „Green Deal“ deutlich verschärften Ziele erreichen wird.

Insgesamt macht die Analyse deutlich, dass die Erreichung des 2 °C-Ziels – der nach Schellnhuber „günstigste Fall“ (Wille, 2022) – sehr unwahrscheinlich ist, weil es weltweit für die dazu notwendigen extremen klimapolitischen Maßnahmen keinerlei Anzeichen gibt. Realistischer ist ein Anstieg um 2,5 °C bis zum Ende dieses Jahrhunderts, der aber auch einen deutlichen Rückgang der globalen Emissionen erfordert (um 6 % bis 2030, 18 % bis 2040 und 29 % bis 2050). Dagegen käme es zu einer Erderwärmung von 3 °C, wenn der weltweite THG-Ausstoß nahezu gleich bliebe (Abnahmen zwischen 3 % und 5 % bis 2050) (IPCC, 2023, 49, Tab. 3.1). Damit ist zu befürchten, dass es bis 2100 zu einer Erderwärmung zwischen 2,5 °C und 3 °C kommen wird,⁷ d.h. einem relativ starken Klimawandel, und damit zu weltweit gravierenden Folgen, die von langen Dürreperioden, über schwere Unwetter und Niederschläge bis zum Anstieg des Meeresspiegels reichen.

Für Deutschland hat das weitreichende Konsequenzen: (1) Durch den Klimawandel werden hohe volkswirtschaftliche Kosten entstehen. (2) Um diese Kosten zu mindern, sind deutlich weitergehende Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

Hohe volkswirtschaftliche Kosten durch den Klimawandel

Zu den volkswirtschaftlichen Kosten durch den Klimawandel hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klima-

5 Bei der Weltklimakonferenz, der COP28, wurde in der Abschlusserklärung folgende *Aufforderung an die Vertragsparteien beschlossen*, „to take actions towards achieving, at a global scale, a tripling of renewable energy capacity“ by 2030, together with a list of „other measures that drive the transition away from fossil fuels in energy systems, in a just, orderly and equitable manner“ (UN, 2023; eigene Hervorhebung). Damit gelang nur, die „Abkehr“ von den fossilen Energieträgern in der Abschlusserklärung zu verankern, nicht den „Ausstieg“ aus den fossilen Brennstoffen, wie ihn die meisten Industrieländer angestrebten hatten.

6 Die amerikanische Klimapolitik wird zudem von den Bundesstaaten sowie regionalen Organisationen und Städten geprägt.

7 Der Emissions Gap Report 2023 der UN, der erst nach der Einreichung dieses Beitrags erschienen ist, leitet ein sehr ähnliches Ergebnis ab (United Nations Environment Programme, 2023, XXI f.).

schutz (BMWK) eine Untersuchung in Auftrag gegeben (Flaute et al., 2022). Sie geht von den wichtigsten Klimawirkungen in Deutschland aus, die vor allem Ertragsausfälle in der Land- und Forstwirtschaft, Schäden an Gebäuden und der Infrastruktur durch Stürme und Hochwasser, Beeinträchtigungen der Versorgung mit Rohstoffen und Zwischenprodukten sowie Auswirkungen auf das Gesundheitssystem umfassen.⁸ Anschließend „übersetzt“ die Studie diese klimabedingten Schäden in ökonomische Wirkungen, quantifiziert sie und ermittelt so die direkten volkswirtschaftlichen Kosten. Auf dieser Basis werden mit dem makroökonomischen Input-Output-Modell IN-FORGE/PANTA RHEI⁹ die volkswirtschaftlichen Folgekosten geschätzt. Dabei werden verschiedene Szenarien für einen schwachen, mittleren und starken Klimawandel mit und ohne Anpassungsmaßnahmen berechnet.

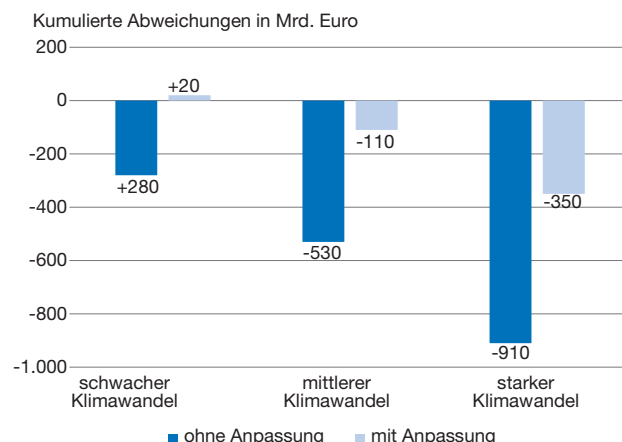
Nachfolgende Beispiele verdeutlichen diese Vorgehensweise. So ist eine Klimawirkung, dass Dürreperioden auftreten, die zu Ernteausfällen und damit zu direkten Kosten für die Landwirte führen. Deren Folge sind Preissteigerungen, die an nachgelagerte Stufen, wie die Nahrungsmittelindustrie, weitergegeben werden und dort gleichermaßen zu höheren Kosten und steigenden Preisen sowie Produktionsanpassungen und Änderungen des Konsumverhaltens führen. Insgesamt kommt es zusätzlich zu erheblichen Folgekosten für die Volkswirtschaft. Oder Stürme führen zur Zerstörung von Industriegebäuden und verursachen damit direkte Kosten für den Wiederaufbau, zu denen indirekte und induzierte Kosten durch eingeschränkte Produktionsmöglichkeiten und unterbrochene Lieferketten kommen.

Schwierig ist bei der Studie insbesondere die „Übersetzung“ der Klimafolgen in ökonomische Wirkungen und deren Quantifizierung. Zudem bestehen zum Teil sehr hohe Unsicherheiten über die Entwicklung des Klimawandels und bei den Szenario-Annahmen zur Bewertung der Klimawandelfolgen. Deshalb weisen die Autoren darauf hin, dass ihre Ergebnisse „keine Prognosen oder exakten Vorhersagen“ darstellen, sondern einen Eindruck über mögliche Folgen der Erderwärmung vermitteln (Flaute et al., 2022, 84). Dabei spielt auch eine Rolle, dass immaterielle Schäden – wie allgemein in ökonomischen Modellen – nicht berücksichtigt werden können. Denn es gibt z. B. für Gesundheitsschäden, eine verschlechterte Lebensqualität, das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten oder einen

8 Die Untersuchung von Flaute et al. (2022) wurde vom Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung mbH (GWS) und der Prognos AG unter Federführung des BMU durchgeführt. Dabei erfolgte die Auswahl einzelner Klimawirkungen auf Basis der Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021 (BMU, 2021)

9 Zu den Eigenschaften makroökonomischer Input-Output-Modelle und des speziell für Deutschland entwickelten IN-FORGE/PANTA RHEI-Modells vgl. Stöver et al. (2022), 12 ff.

Abbildung 2
Kumulierte Anpassungswirkung auf das reale BIP für den Zeitraum 2022 bis 2050



Quelle: Flaute et al. (2022), 79, Abb. 32.

Verlust von Kulturgütern keine Marktpreise und damit keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode. Deshalb stellen die „aus den Szenario-Berechnungen ermittelten Werte ... jeweils untere Grenzen dar“ (Flaute et al., 2022, 83).

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die von 2022 bis 2050 kumulierten Kosten der globalen Erderwärmung mindestens zwischen 280 Mrd. Euro und 910 Mrd. Euro liegen werden – je nachdem ob der Klimawandel schwach, mittel oder stark ausfallen wird (vgl. Abbildung 2). Dabei werden die volkswirtschaftlichen Kosten anhand der kumulierten Veränderungen des BIP gemessen. Allerdings verlieren diese hohen Beträge viel von ihrem Schrecken, wenn man berücksichtigt, dass die volkswirtschaftlichen Kosten über 29 Jahre aufaddiert wurden. Auf die Jahre umgerechnet belaufen sich die Schadenskosten auf etwa 30 Mrd. Euro bei starkem und auf knapp 18 Mrd. Euro bei mittlerem Klimawandel, d. h. auf 0,8 % bzw. 0,5 % des BIP.¹⁰

Umfangreiche Anpassungsmaßnahmen können Kosten deutlich verringern

Zudem können die für Deutschland zu erwartenden Kosten deutlich gesenkt werden, wenn umfangreichere und weitergehende Maßnahmen ergriffen werden, um die Anpassungsfähigkeit seiner natürlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Systeme an die unvermeidlichen Auswirkungen des globalen Klimawandels zu steigern und

10 Schadenskosten pro Jahr in % des BIP von 2022 (3.877 Mrd. Euro). Im gleichen Jahr hatten die Sozialleistungen einen Anteil von 30,5 % am BIP, die Verteidigungsausgaben von 1,4 % und die öffentlichen und privaten Leistungen zugunsten von Entwicklungsländern von knapp 1 %.

deren Verletzlichkeit zu verringern (Deutscher Bundestag, 2008, 58). Solche Anpassungsmaßnahmen reichen von Investitionen in die Infrastruktur, wie in den Küstenschutz, ein hitzebeständiges Schienennetz und ein auf Extremwetter ausgelegtes Stromnetz, über den Einsatz angepasster Baum- und Pflanzenarten bis hin zur Einrichtung von Warnsystemen vor Hochwasser oder starker Hitzebelastung (BMU, 2012).

Die Bundesregierung hat bereits 2008 eine Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) beschlossen, die zu mehreren Aktionsplänen geführt hat. 2020 wurde der dritte Aktionsplan (APA III) veröffentlicht, der konkrete Anpassungsmaßnahmen für 2020 bis 2024 enthält (Deutscher Bundestag, 2020). Darüber geht die bei Flaute et al. (2022, 66) angenommene Anpassung allerdings weit hinaus. Sie unterstellt, dass „die maximal mögliche konventionelle Anpassung umgesetzt“ wird, d. h. alle Maßnahmen, die „unter den angenommenen sozioökonomischen Entwicklungen und gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen als plausibel angesehen werden können“. Der Studie zufolge ließen sich durch eine so weitreichende Anpassung die volkswirtschaftlichen Kosten enorm reduzieren: Bei starkem Klimawandel würden sie um mehr als 60 % auf 350 Mrd. Euro sinken und bei mittlerem um fast 80 % auf 110 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2); pro Jahr würden sie auf durchschnittlich 12 Mrd. bzw. 4 Mrd. Euro fallen.

Schließlich würden der Studie zufolge bei schwachem Klimawandel die Nettoerlöse der Anpassungsinvestitionen sogar höher als die Schadenskosten ausfallen und zu einem Anstieg des BIP führen. Der Grund ist, dass von hohen volkswirtschaftlichen Folgeerlösen der Anpassungsinvestitionen ausgegangen wird, die vor allem aus positiven Wachstumsimpulsen und höheren Beschäftigungszahlen resultieren. Das setzt allerdings voraus, dass die Volkswirtschaft über genügend Kapazitäten und ausreichend viele Fachkräfte verfügt. Andernfalls könnten die Investitionen in eine bessere Anpassungsfähigkeit andere Investitionen, beispielsweise in Forschung, Bildung und die Infrastruktur, verdrängen, d. h., dass an anderen Stellen positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte wegfallen würden.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse des Sechsten Sachstandsberichts des Weltklimarats (IPCC, 2023) und auch die bisherige Klimapolitik der großen Emittenten legen den Schluss nahe, dass bis zum Ende des Jahrhunderts mit einem Anstieg der Erdtemperatur um 2,5°C bis 3°C gerechnet werden muss. Dabei kann Deutschland alleine und auch gemeinsam mit der EU keinen entscheidenden Einfluss auf den weltweiten THG-Ausstoß nehmen. Auch die Bundesregie-

rung schlussfolgert in ihrer China-Strategie: „Ohne China wird die Klimakrise nicht zu bewältigen sein“ (Bundesregierung, 2023, 10).

Dies bedeutet nicht, dass Deutschland und die EU auf ihren Beitrag zur Reduktion der Emissionen klimaschädlicher Gase verzichten sollten. Allerdings sollten sie dabei stärker auf eine Fortentwicklung des Pariser Abkommens hinarbeiten, bei dem die vereinbarten Anstrengungen der anderen Industrieländer den eigenen entsprechen und auch die Schwellenländer ihren Beitrag leisten. Noch wichtiger ist, dass die vereinbarten Klimaschutzbeiträge auch Zug um Zug nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung (Reziprozität) erbracht werden. Dagegen sollten Deutschland und die EU auf eine Vorreiterrolle verzichten, d. h. auf den Versuch, durch einseitige Erhöhungen ihrer Klimaziele – wie dem von der Kommissionspräsidentin konzipierten „Green Deal“¹¹ – andere Länder zum Mitmachen zu bewegen. Denn, wenn ein Land oder ein Kontinent dauerhaft eine Vorreiterrolle übernimmt, besteht die Gefahr, dass es zu keiner starken kollektiven Anstrengung der anderen Länder kommt (Ledyard, 1995) und damit zu keiner oder nur einer geringeren Minderung des weltweiten THG-Ausstoßes. Das belegt das Kyoto-Protokoll von 1997, bei dem der „erste Versuch von Vorreiterländern, mit einseitigen Maßnahmen andere zum Mitmachen zu überzeugen“, scheiterte (Pritzel und Söllner, 2021): Die USA ratifizierten das Kyoto-Protokoll nicht, Kanada trat aus dem Abkommen aus, und bei der Vereinbarung einer zweiten Verpflichtungsperiode (Kyoto 2) sprangen die meisten Teilnehmerländer ab, sodass schließlich die Europäer fast unter sich waren.¹² Dagegen kann von Europa und Deutschland „eine Vorbildfunktion ausgehen“, wenn es dort gelingt, „Emissionsminderungen mit wachsendem Wohlstand und gesellschaftlicher Akzeptanz (zu) verbinden“ (SVR Wirtschaft, 2019, 8). Dazu bedarf es Innovationen und des Einsatzes neuer Technologien.

Aufgrund der mit einem Anstieg der Erdtemperatur verbundenen Klimawirkungen muss Deutschland mit erheblichen, aber beherrschbaren volkswirtschaftlichen Schäden rechnen. Zudem lassen sich diese Schäden durch Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel erheblich

11 Ursula von der Leyen hatte – noch als Kandidatin für das Amt der Kommissionspräsidentin – zugesagt, dass sie eine Vorreiterrolle der EU „bei den internationalen Verhandlungen für höhere Zielvorgaben für andere große Emittenten“ anstrebt (von der Leyen, 2019, 7). Gleichzeitig verpflichtete sie sich, ihre Agenda für den „Green Deal“ der Kommission in den ersten 100 Tagen ihrer Amtszeit vorzulegen, falls sie – nicht zuletzt mit Stimmen der Grünen – zur Kommissionspräsidentin gewählt würde (Jacobsen, 2019).

12 Bei der zweiten Verpflichtungsperiode von 2012 bis 2020 entfielen auf die verbleibenden Kyoto-Staaten nur noch etwa 15 % des globalen CO₂-Ausstoßes (Neubäumer, 2019).

reduzieren. Würde – wie die Studie von Flaute et al. (2022) unterstellt – die „maximal mögliche konventionelle Anpassung umgesetzt“, so würden die durchschnittlichen Schäden pro Jahr bei starkem Klimawandel um mehr als 60 % auf 12 Mrd. Euro sinken und bei mittlerem um fast 80 % auf 4 Mrd. Euro. Diese Ergebnisse sprechen dafür, dass Deutschland deutlich mehr in die Verbesserung seiner Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel investieren sollte – neben seinem Beitrag zur Minderung der weltweiten Emissionen klimaschädlicher Gase. Denn es gilt: „Adaptation and mitigation can complement each other and together can significantly reduce the risks of climate change“ (IPCC, 2012, 4).

Literatur

- Bergquist, P. und C. Warshaw (2020), Elections and parties in environmental politics, in D. M. Konisky (Hrsg.), *Handbook of U.S. environmental policy*, Edward Elgar Publishing, 126-141, http://www.chriswarshaw.com/papers/ElectionsParties_chapter.pdf (9. Juni 2023).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.) (2012), Kosten und Nutzen von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel – Analyse von 28 Anpassungsmaßnahmen in Deutschland, *Climate Change*, 10/2012, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/kosten-nutzen-von-anpassungsmassnahmen-an-den> (12. Mai 2023).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.) (2021), Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021 (Kurzfassung), *Climate Change*, 26/2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/kwra2021_teilbericht_zusammenfassung_bf_211027_0.pdf (12. Mai 2023).
- Bundesregierung (2023), China-Strategie der Bundesregierung, Stand vom 21. Juli 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/china-strategie-2203504> (9. Oktober 2023).
- Deutscher Bundestag (2008), Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS), Bundestag-Drucksache 16/11595, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/115/1611595.pdf> (8. August 2023).
- Deutscher Bundestag (2020), Zweiter Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bundestags-Drucksache, 19/23671, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/236/1923671.pdf> (12. Mai 2023).
- Flaute, M., S. Reuschel und B. Stöver (2022), Volkswirtschaftliche Folgekosten durch Klimawandel: Szenarioanalyse bis 2050, *GWS Research Report*, 2022/02 – Studie im Rahmen des Projektes Kosten durch Klimawandelfolgen in Deutschland (im Auftrag des BMWK), <https://papers.gws-os.com/gws-researchreport22-2.pdf> (8. Mai 2023).
- Hummel, T. (2021), Beim Thema Klimawandel gibt es sechs Amerikas, Interview mit A. Leiserowitz, *Süddeutsche Zeitung*, 22. April, <https://www.sueddeutsche.de/politik/usa-klimawandel-biden-interview-1.5272344> (8. August 2023).
- IMF – International Monetary Fund (2023), Country data, People's Republic of China, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/CHN?year=2023 (3. November 2023).
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2012), Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, An IPCC special report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Field, C. B. et al. (Hrsg.)), Cambridge University Press, <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/> (4. Februar 2021).
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2023), Sixth Assessment Report (AR6) “Climate Change 2023” Synthesis Report, Adopted Longer Report (Submitted by the IPCC Chair), https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2023/03/Doc5_Adopted_AR6_SYR_Longer_Report.pdf (28. Juni 2023).
- Jacobsen, L. (2019), Wem sind die Grünen verpflichtet, *Zeit Online*, 9. Juli, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-die-gruenen-eu-parlament> (10. August 2022).
- Ledyard, J. O. (1995), Public goods: A survey of experimental research, in J. H. Kagel und A. E. Roth (Hrsg.), *The handbook of experimental economics*, Princeton University Press, 111-194.
- Löhr, J. (2023), Energieminister uneins über Ausbau der Erneuerbaren, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli, 17.
- Neubäumer, R. (2019), Der Klimawandel wird weitergehen – eine unbequeme Wahrheit, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), 798-807, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/11/beitrag/der-klimawandel-wird-weitergehen-eine-unbequeme-wahrheit.html> (19. Dezember 2023).
- Neubäumer, R. (2021), Ist das Pariser Abkommen der Durchbruch zu einem weltweiten Klimaabkommen?, *Wirtschaftsdienst*, 101(11), 781-788, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/10/beitrag/ist-das-pariser-abkommen-der-durchbruch-zu-einem-weltweiten-klimaabkommen.html> (19. Dezember 2023).
- Nuspliger, N. (2023), Rishi Sunaks Klima-Wende: Die britische Regierung weicht ihre Verbote von Benzinautos und Gasheizungen auf, *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September, <https://www.nzz.ch/international/rishi-sunak-klima-wende-britische-regierung-weicht-ihre-verbote-von-benzinautos-und-gasheizungen-auf-ld.1757168> (8. Oktober 2023).
- Pritzel, R. und F. Söllner (2021), Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse, *List Forum*, 46(4), 423-449, <https://doi.org/10.1007/s41025-021-00224-5>.
- Stöver, B., M. Flaute und S. Reuschel (2022): Forschungsstand und Literatur zu den volkswirtschaftlichen Folgekosten des Klimawandels in Deutschland, GWS Research Report, 2022/01.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten.
- UN (2023), Climate Change News, 13.12.2023, <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era> (14. Dezember 2023).
- United Nations Environment Programme (2023), Emissions gap report 2023: Broken record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again), <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>.
- Von der Leyen, U. (2019), Eine Union, die mehr erreichen will – Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/23027> (1. September 2023).
- Wille, J. (2022), Klimaforscher Schellnhuber: „Das Langfrist-Ziel heißt Klima-Reparatur“, *Frankfurter Rundschau*, 12. September, <https://www.fr.de/politik/klimaforscher-schellnhuber-das-langfrist-ziel-heisst-klima-reparatur-91784243.html> (8. August 2023).
- Záboji, N. (2023), Globaler Kohlehungert wächst – Energieagentur erwartet abermaliges Rekordhoch, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28. Juli, 18.

Title: *Climate Change as a Global Problem and its Consequences for Germany*

Abstract: *The article focuses on the fact that climate change is a global phenomenon. Based on the latest IPCC Assessment Report and the climate policies of the major emitters, the earth's temperature is expected to rise by 2.5 to 3°C by 2100. As a scenario analysis commissioned by the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action shows, this will cause considerable damage, although it can be significantly reduced through increased adaptation measures. The article concludes that Germany (and the EU) should refrain from playing a pioneering role and work more towards further developing the Paris Agreement in accordance with the principle of reciprocity. Additionally, Germany should significantly strengthen its adaptation measures.*

Petrik Runst, Jörg Thomä

Deregulierung, Re-Regulierung – Auswirkungen der Rückvermeisterung im Handwerk

Die Meisterpflicht für Existenzgründungen im Handwerk wurde 2004 in einigen Gewerken ausgesetzt, für einige davon aber im Jahr 2020 im Zuge der Rückvermeisterung wieder eingeführt. Wir präsentieren erste empirische Ergebnisse dieser Re-Regulierung und stellen sie in den Kontext der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Datenanalyse deutet auf eine Umkehrung der Deregulierungseffekte im Handwerk durch die Re-Regulierung hin. So ist nach 2020 ein starker Rückgang der Neugründungen und ein Anstieg der bestandenen Meisterprüfungen zu beobachten. Aufgrund des noch kurzen Zeithorizonts gibt es bisher nur schwache Hinweise auf positive Effekte auf die Ausbildungszahlen. Belastbare Effekte sind hier erst mittel- bis langfristig zu erwarten.

Im Zuge der Hartz-Reformen entfiel für bestimmte Handwerkszweige – die B1-Handwerke¹ – die Meisterpflicht. In diesem Bereich waren im Jahr 2019 rund ein Fünftel aller Handwerker:innen tätig (Statistisches Bundesamt, 2021). Im Gegensatz zu den weiterhin zulassungspflichtigen Gewerken² benötigten Gründer:innen in den dortigen Berufen ab 2004 keinen Meisterbrief mehr für den Schritt in die Selbstständigkeit. 16 Jahre später trat im Februar 2020 eine erneute Novelle der Handwerksordnung in Kraft (Bundesgesetzblatt, 2020). Die Rückvermeisterung führte dazu, dass in zwölf der seinerzeit zulassungsfrei gestellten B1-Handwerke die Meisterpflicht wieder eingeführt wurde. Gemessen an der Zahl der Betriebe wurde damit der Berufszugang und in der Folge der Markteintritt in einem relativ großen Teil des B1-Handwerks wieder eingeschränkt. Quantitativ gemessen am Betriebsbestand fallen hier vor allem die Gewerke der Fliesen-, Platten- und Mosaikleger sowie der Raumausstatter ins Gewicht (vgl. Tabelle 1).

Die Rückvermeisterung

In den Jahren nach der Handwerksnovelle 2004 hatten sich zahlreiche Vertreter:innen des Handwerks angesichts verschiedener als negativ empfundener Folgen

- 1 „B1-Handwerk“ bezieht sich auf die Anlage B1 der Handwerksordnung, in der die deregulierten Gewerke aufgeführt sind.
- 2 „A-Handwerke“ gemäß Anlage A der Handwerksordnung.

© Der/die Autor:in 2024. 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 Deregulierung (wie z. B. einer Zunahme wenig überlebendiger Existenzgründungen oder einer rückläufigen Ausbildungsleistung) für die Wiedereinführung der Meisterpflicht eingesetzt. Diese Bemühungen mündeten in das Gesetz zur Wiedereinführung der Meisterpflicht in zwölf Gewerken (vgl. Tabelle 1), das Ende 2019 von der großen Koalition verabschiedet wurde.

Ein zentrales Argument für die Re-Regulierung war, dass sich Berufsbilder und praktische Tätigkeiten in den betroffenen Handwerken seit 2004 so verändert hätten, dass der Schutz von Leben und Gesundheit nunmehr eine qualifikationsbezogene Zulassungspflicht in bestimmten, deregulierten Gewerken rechtfertigen würde. Darüber hinaus wurde der Erhalt von Kulturgütern und der Schutz des immateriellen Kulturerbes als weiterer Regulierungsgrund hervorgehoben, da Kulturgüter durch ein zu geringes Qualifikationsniveau in einigen der betroffenen kultur- und kreativwirtschaftlichen Handwerke gefährdet seien. Auch die im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegende Siche-

Dr. Petrik Runst ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Thünen Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen.

Dr. Jörg Thomä ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Volkswirtschaftlichen Institut für Mittelstand und Handwerk an der Universität Göttingen.

Tabelle 1
Betriebsbestand im Handwerk im Jahr 2022, nach
Handwerksbereichen

	Betriebsbestand zum 31.12.2022	
Bisheriges A-Handwerk (vor und nach 2020)	561.461	
Weiterhin B1-Handwerk (vor und nach 2020)	251.243	
Rückvermeisterte Gewerke insgesamt	111.492	
Davon:	Absolut	Anteil (100 %)
Estrichleger	5.192	5 %
Fliesen-, Platten- und Mosaikleger	60.097	54 %
Parkettleger	7.189	6 %
Raumausstatter	25.449	23 %
Rollladen- und Sonnenschutztechniker	4.274	4 %
Schilder- und Lichtreklamehersteller	4.558	4 %
Übrige sechs Gewerke ¹	4.733	4 %

¹ Behälter- und Apparatebauer, Böttcher, Drechsler (Elfenbeinschnitzer) und Holzspielzeugmacher, Glasveredler, Orgel- und Harmoniumbauer, Werkstein- und Terrazzohersteller.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

rung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung im Handwerk wurde als weiteres Ziel der Rückvermeisterung angeführt (Deutscher Bundestag, 2019).

Die durchgeführte Re-Regulierung in den zwölf Gewerken liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht lange zurück. Es ist daher noch zu früh, um aus wissenschaftlicher Sicht Kausalzusammenhänge ableiten zu können. Zudem wird die Entwicklung seit 2020 von verschiedenen Ereignissen überlagert, wie der Coronakrise oder der Lieferkettenproblematik. Da die betroffenen Gewerke zudem in unterschiedlichen Branchen und Märkten angesiedelt sind, unterliegen sie auch unterschiedlichen Trends, die zu spezifischen Entwicklungen führen können. Entsprechend vorsichtig werden die ersten Auswirkungen der Rückvermeisterung analysiert.

Theoretisch-empirischer Hintergrund

Die Auswirkungen der 2004 erfolgten Deregulierung im Handwerk – also der damaligen Abschaffung der Meisterpflicht – sind bereits intensiv untersucht worden (Runst et al., 2018). Darauf aufbauend ist davon auszugehen, dass sich bei der im Jahr 2020 erfolgten Wiedereinführung der Meisterpflicht ganz ähnliche Effekte eingestellt haben, wenn auch unter spiegelbildlich umgekehrten Vorzeichen: Der Kreis potenzieller Gründer:innen dürfte sich reduziert haben, da es weniger Personen gibt, die über die nötigen Fähigkeiten für eine Meisterausbildung verfü-

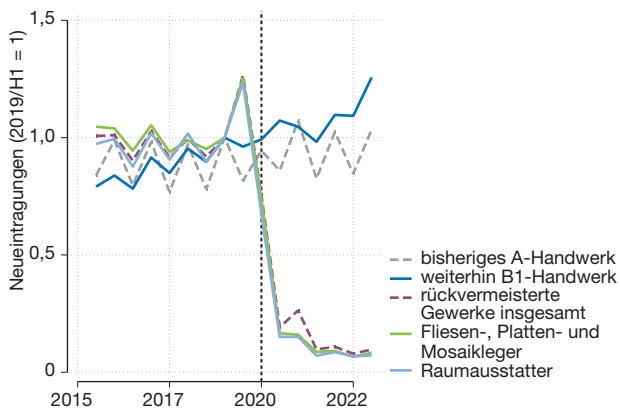
gen und bereit sind, die finanziellen und zeitlichen Kosten dafür zu tragen. Dies dürfte die Zahl der Markteintritte und das Transaktionsvolumen verringert und die Marktpreise in der Folge erhöht haben. Gleichzeitig dürfte der Anreiz gewachsen sein, die Meisterprüfung abzulegen, um Zugang zu den re-regulierten Märkten zu erhalten. Da die Betriebsinhaber mit dem Erwerb des Meisterbriefs eine Ausbildungserlaubnis erhalten, könnte auch die Ausbildungsaktivität angeregt worden sein, da es nun mehr ausbildungsberechtigte Betriebe gibt. Die Auswirkungen auf die durchschnittliche Qualität der handwerklichen Produkte und Dienstleistungen sind dagegen eher unsicher. Auf der einen Seite dürfte die Qualifikation der Betriebsinhaber im Durchschnitt gestiegen sein, sodass ein Mindestmaß an fachlicher Kompetenz gewährleistet ist. Auf der anderen Seite ist nicht ausgeschlossen, dass der Anreiz, hohe Qualität zu produzieren, aufgrund der gesunkenen Wettbewerbsintensität schwächer geworden ist. Jedenfalls dürften Verbraucher der Theorie nach nicht mehr zwischen verschiedenen Qualitätssegmenten – z. B. hohe Meisterqualität/hoher Preis versus niedrigere Qualität/niedriger Preis – wählen können.

Der Wegfall der Meisterpflicht führte nach 2004 zu einem starken Anstieg der Markteintritte (Rostam-Afschar, 2014; Runst et al., 2018), aber gleichzeitig zu einem Anstieg der Marktaustritte (Runst et al., 2019) als Folge des stärkeren Wettbewerbs und der geringeren durchschnittlichen Qualifikation der Gründer:innen. Die geringeren Eintrittsbarrieren verhalfen vor allem Migranten, insbesondere Frauen, zu einer stärkeren Integration in den Arbeitsmarkt (Runst, 2018). Einige Studien finden Hinweise auf geringere Preise und Monopolrenten (Bol, 2014; Damelang et al., 2018) sowie geringere Löhne (Lukesch und Zwick, 2023) in deregulierten Gewerken. Demgegenüber gibt es empirische Hinweise auf einen Rückgang der Ausbildungsleistung im Handwerk als Folge des Wegfalls der Meisterpflicht (Runst und Thomä, 2020).

Aus den Erfahrungen mit der Deregulierung des Handwerks 2004 ist somit mit geringeren Gründungszahlen bei höherer Bestandsfestigkeit der Betriebe und steigenden Ausbildungs- und Meisterabsolventenzahlen infolge der Rückvermeisterung zu rechnen. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, würde dies im Einklang mit den von der Politik verfolgten Zielen der Rückvermeisterung stehen:

- *Schutz von Leben und Gesundheit (Ziel 1)*: Ein Beitrag wäre gegeben, falls ein höherer Anteil langlebiger Meisterbetriebe am Markt zu höherer Qualität, mehr Vertrauen und besserem Verbraucherschutz führt.
- *Wahrung von Kulturgütern und immateriellem Kulturerbe (Ziel 2)*: Unter den zwölf rückvermeisterten Gewer-

Abbildung 1
Markteintritte im Handwerk vor und nach 2020, nach
Handwerksbereichen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

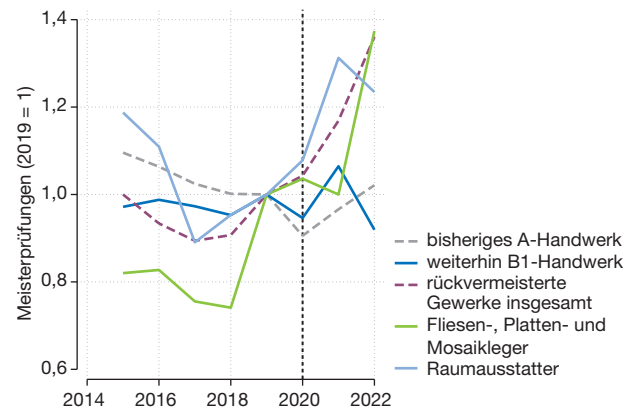
ken finden sich verschiedene kultur- und kreativwirtschaftliche Gewerke. Eine höhere Ausbildungs- und Meisterquote in diesen Berufen sollte dazu beitragen, die Weitergabe von altem Wissen und Können zu sichern, was zugleich mit einem spezifischen Innovationspotenzial verbunden ist.

- *Sicherung der Ausbildungsleistung und Nachwuchsförderung (Ziel 3):* Meistergeführte Betriebe bilden eher aus. Zudem signalisieren die Meisterqualifikation und damit verbundene Aufstiegschancen verschiedene Karrierechancen für junge Menschen.

Erste empirische Ergebnisse zur Re-Regulierung

Die stärksten Effekte zeigen sich bisher bei der Zahl der neu eingetragenen Betriebe (vgl. Abbildung 1). Bereits kurz vor Inkrafttreten der Handwerksnovelle 2020 waren die Neueintragungen in den rückvermeisterten Gewerke um 25 % gestiegen, da Gründer:innen ohne Meistertitel vom Bestandsschutz profitieren wollten. Ab 2020 gehen die Neueintragungen dann deutlich zurück. Die Kontrollgruppen der bereits vor 2020 zulassungspflichtigen Gewerke (bisheriges A-Handwerk) bzw. der weiterhin deregulierten B1-Handwerke zeigen dagegen im Zeitverlauf eine konstante und leicht ansteigende Entwicklung bei den Gründungszahlen. Der starke Rückgang der Neugründungen deckt sich mit anderen Analysen (Runst et al., 2023, 154). Auffallend ist, dass dieser Trend sowohl für das Aggregat der zwölf rückvermeisterten Gewerke als auch für die zwei, aufgrund ihres quantitativen Gewichts separat betrachteten Einzelgewerke (Fliesen-, Platten- und Mosaikleger und Raumausstatter), nahezu identisch ist, d.h. die Re-Regulierungswirkung scheint weitgehend

Abbildung 2
Bestandene Meisterprüfungen im Handwerk vor und
nach 2020, nach Handwerksbereichen



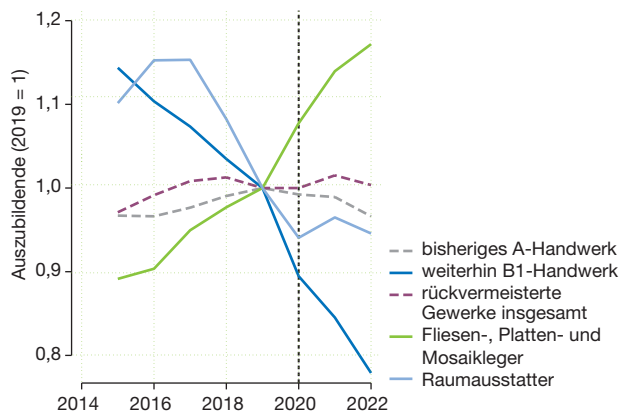
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

unabhängig von branchen- und marktspezifischen Effekten zu sein. Somit bestätigt sich der vermutete Rückgang der Gründungszahlen.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Zahl der bestandenen Meisterprüfungen. Wie bei den Neugründungen sind die Effekte deutlich zu erkennen. Im Gegensatz zu den beiden Vergleichsgruppen (bisheriges A-Handwerk, fortbestehendes B1-Handwerk) steigt die Zahl der Meisterprüfungen in den rückvermeisterten Gewerke insgesamt und in den beiden größten betroffenen Gewerke ab 2020 stark an. Im Jahr 2022 wurde in der Folge im re-regulierten Handwerk ein Niveau an Meisterprüfungen erreicht, das rund 50 % über dem des Jahres 2018 liegt, während im bereits vor 2020 zulassungspflichtigen A-Handwerk das relative Niveau in etwa gehalten wird. Allerdings scheint der Wachstumstrend bei den Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern zum Teil bereits 2018, also vor der Neuordnung, eingesetzt zu haben. Insgesamt ist eine Zunahme an Meisterprüfungen zu beobachten, die vermutlich auf die Re-Regulierung zurückzuführen ist.

Weitere Hinweise liefert schließlich die Entwicklung der Auszubildendenzahlen (vgl. Abbildung 3). Allerdings lassen diese Ergebnisse bislang noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf mögliche Re-Regulierungseffekte zu. Während sich die bisherigen A-Handwerke und die re-regulierten Gewerke vor 2020 in etwa parallel entwickelten, nimmt der Abstand zwischen beiden Gruppen ab 2020 tendenziell zu, was für eine steigende Ausbildungsleistung im rückvermeisterten Handwerk sprechen könnte. Allerdings ist die Stärke der Effekte mit 2 % bis 3 % zu gering, um eindeutige Aussagen in diese Richtung zu treffen. Die Raumausstatter und die fortbestehenden

Abbildung 3
Veränderung der Zahl der Auszubildenden vor und nach 2020, nach Handwerksbereichen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Statistikdatenbank des Zentralverbands des Deutschen Handwerks.

B1-Handwerke weisen bis 2020 eine ähnlich negative Entwicklung auf. Während sich die Zahl der Auszubildenden bei den Raumausstattern beginnend mit dem Jahr 2020 stabilisiert, sinkt sie in der Kontrollgruppe weiter ab, was ebenfalls für einen positiven Ausbildungseffekt der Handwerksnovelle 2020 sprechen könnte. Bei den Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern sind dagegen (noch) keine ausgeprägten Re-Regulierungseffekte auf die Ausbildungszahlen zu erkennen. Hier ist bereits seit 2015 ein kontinuierlich positiver Trend zu beobachten, der sich allerdings seit 2020 noch verstärkt hat. Insgesamt gibt es somit erste schwache Hinweise auf positive Effekte der Re-Regulierung auf die Ausbildungsleistung im Handwerk. Angesichts der kurzen Zeitspanne seit 2020 ist dies allerdings nicht wirklich verwunderlich. Ein signifikanter Effekt wird sich erst mittel- bis langfristig herausbilden. Eine umfassende Kausalanalyse sollte daher diese Frage in Zukunft genauer untersuchen.

Diskussion und Fazit

Die Auswertung zeigt eine spiegelbildliche Entwicklung der betrachteten Indikatoren zwischen Deregulierung und Re-Regulierung des Handwerks. Während nach 2004 die Zahlen der Betriebsgründungen und Meisterprüfungen im zulassungsfrei gestellten Handwerk stark angestiegen sind, zeigt sich nach der Handwerksnovelle 2020 ein gegenläufiger Trend zu deutlich weniger Betriebsgründungen in den rückvermeisterten Gewerken. Passend dazu hat sich die Zahl der Meisterprüfungen in Folge der Re-Regulierung wieder erhöht, wodurch der Anteil von Betriebsinhabern mit höherem Qualifikationsniveau ebenfalls steigen dürfte. Schließlich gibt es bisher erste schwache

Anzeichen für einen Anstieg der Ausbildungsleistung im re-regulierten Teil des Handwerks, was eine weitere Auswirkung der Handwerksnovelle 2004 umkehren würde.

Dieser erste Blick auf die Effekte der Re-Regulierung im Handwerk steht im Einklang mit den verfolgten politischen Zielen. Gleichwohl ist zu betonen, dass es sich hierbei nur um einen ersten empirischen Blick auf die Auswirkungen der Rückvermeisterung handelt und für ein abschließendes wissenschaftliches Urteil tiefere kausale Wirkungsanalysen erforderlich sind. Eine solche Evaluation ist vom Gesetzgeber fünf Jahre nach Inkrafttreten der Handwerksnovelle 2020, also im Jahr 2025, vorgesehen (Deutscher Bundestag, 2019). Neben der quantitativen Kausalanalyse werden dabei auch die qualitativen Ziele der Re-Regulierung berücksichtigt, also der Schutz von Leben und Gesundheit, der Erhalt von Kulturgütern und des immateriellen Kulturerbes sowie der Beitrag zur Nachwuchsförderung im Handwerk.

Gleichzeitig sollten entsprechende Untersuchungen stets auch das Für und Wider der Berufszugangsbeschränkungen im Handwerk angemessen berücksichtigen (Thomä und Runst, 2018; Runst, 2018; Fredriksen et al., 2019; Haucap und Rasch, 2019). So stehen den verschiedenen volkswirtschaftlichen Vorteilen der Meisterpflicht auch mögliche Nachteile wie eine geringere Konsumentenwohlfaht aufgrund höherer Wartezeiten und Preise gegenüber. Der geringere Marktzutritt neuer Unternehmen könnte vor allem in Kombination mit der steigenden Fachkräfteknappheit problematisch sein, die zu weniger Unternehmensübergaben und Gründungen führt und damit in der Tendenz eine höhere Unternehmenskonzentration und Marktmacht verursacht. Die Meisterpflicht soll zudem ein Mindestmaß an Qualität durch einen hohen Ausbildungsstandard unter Betriebsinhabern gewährleisten, garantiert allerdings nicht zwangsläufig, dass auch tatsächlich höhere Qualität am Markt erbracht wird. Schließlich dürfte die Wiedereinführung der Meisterpflicht die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt erschweren, da diese seltener über höhere Berufsausbildungen verfügen. Dieser Umstand fällt aktuell schwerer ins Gewicht, da eine hohe Zahl von geflüchteten Personen einen Zugang in den deutschen Arbeitsmarkt sucht. Insofern darf man gespannt sein, welche Ergebnisse zukünftige Analysen zum Spannungsfeld von Deregulierung und Re-Regulierung am Beispiel des Handwerks erbringen werden.

Literatur

- Bol, T. (2014), Economic returns to occupational closure in the German skilled trades, *Social Science Research*, 46, 9-22.
 Bundesgesetzblatt (2020), Viertes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, vom 6. Fe-

- bruar, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I, Nr. 6, ausgegeben zu Bonn am 13. Februar 2020.
- Damelang, A., A. Haupt und M. Abraham (2018), Economic consequences of occupational deregulation: Natural experiment in the German crafts, *Acta Sociologica*, 61(1), 34-49.
- Deutscher Bundestag (2019), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/14335, 19. Wahlperiode, 22.10.2019.
- Fredriksen, K., P. Runst und K. Bizer (2019), Masterful masters? Voluntary certification and quality in the German crafts sector, *German Economic Review*, 20(1), 83-104.
- Haucap, J. und A. Rasch (2019), Ökonomische Aspekte der Novellierung der HwO 2004, Studie im Auftrag des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH).
- Lukesch, V. und T. Zwick (2023), Do outside options drive wage inequalities in retained jobs? Evidence from a natural experiment, *British Journal of Industrial Relations*, <https://doi.org/10.1111/bjir.12771>.
- Rostam-Afschar, D. (2014), Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship, *Empirical Economics*, 47, 1067-1101.
- Runst, P. (2018), The effect of occupational licensing deregulation on migrants in the German skilled crafts sector, *European Journal of Law and Economics*, 45(3), 555-589.
- Runst, P., K. Fredriksen, T. Proeger, K. Haverkamp und J. Thomä (2018), Handwerksordnung: ökonomische Effekte der Deregulierung von 2004, *Wirtschaftsdienst*, 98(5), 365-371, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/5/beitrag/handwerksordnung-oekonomische-effekte-der-deregulierung-von-2004.html> (27. Dezember 2023).
- Runst, P., L. Meub, J. Thomä und H. Alhusen (2023), Struktur-, Regional- und Potenzialanalyse des Handwerks in Mecklenburg-Vorpommern – Handwerk 2030, *ifh Forschungsbericht*, 13.
- Runst, P. und J. Thomä (2020), Does occupational deregulation affect in-company vocational training? – Evidence from the 2004 Reform of the German Trade and Crafts Code, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 240(1), 51-88.
- Runst, P., J. Thomä, K. Haverkamp und K. Müller (2019), A replication of 'Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship', *Empirical Economics*, 56, 2225-2252.
- Statistisches Bundesamt (2021), Produzierendes Gewerbe, Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk, Jahresergebnisse, Berichtsjahr 2019.
- Thomä, J. und P. Runst (2018), Pro & Contra Wiedereinführung der Meisterpflicht, Leitartikel, *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 534-535, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2018/heft/8/beitrag/pro-contra-wiedereinfuehrung-der-meisterpflicht.html> (27. Dezember 2023).

Title: Deregulation and Re-Regulation – Evidence on Occupational Licensing in the German Craft Sector

Abstract: The obligation to obtain a master craftsman's certificate in order to set up a new business was suspended in 2004 for some trades in the German skilled crafts sector, but was reintroduced for some of them in 2020. This paper presents the first empirical results of this re-regulation and places them in the context of the policy discussion. The results so far indicate a reversal of the 2004 deregulation effects on German crafts after the re-regulation. Future in-depth studies will show whether these effects are robust.

Désirée I. Christofzik, Niklas Isaak, Robin Jessen, Florian Kirsch

Inflation und Zinsen: Wirkungen auf die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen

Seit 2022 sind Inflation und Zinsniveau in Deutschland merklich erhöht. Wir arbeiten mittels einer Szenarienrechnung die Auswirkung der höheren Preise und Zinsen auf die Finanzierungssalden der Kommunen in Nordrhein-Westfalen heraus und berücksichtigen dabei systematische Unterschiede zwischen höher und niedriger verschuldeten Kommunen. Zwar stehen gestiegenen Kosten auf der Ausgabenseite einige positive Effekte auf der Einnahmenseite entgegen, etwa weil einige Steuern an nominalen Größen anknüpfen. Der Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo ist in unseren Szenarien aber negativ.

Der Staat als Inflationsgewinner? Diese Schlussfolgerung wurde gelegentlich angesichts der deutlich steigenden Steuereinnahmen gezogen. Allerdings beeinflussen erhöhte Preise und Zinsen die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf sehr unterschiedliche Weise. Je nach Struktur des Haushalts sind zudem Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich betroffen. In diesem Beitrag richten wir unseren Fokus auf die kommunale Ebene in Nordrhein-Westfalen (NRW) und analysieren die Auswirkungen mithilfe einer Szenarienrechnung. Wir fassen dabei die Kernergebnisse unseres Gutachtens im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW zusammen (Jessen et al., 2023).

Die Struktur der Einnahmen und Ausgaben variiert erheblich, auch zwischen den Kommunen. In unserer Analyse differenzieren wir daher zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen einerseits sowie zwischen höher und geringer verschuldeten Kommunen andererseits. Für letztere Unterscheidung greifen wir auf eine Definition von „Altschulden“ zurück, die unter anderem im Sommer 2023 im Vorschlag der Landesregierung NRW für ein Programm zur Bewältigung kommunaler Altschulden verwendet wurde (MHKBD, 2023). Wir nehmen den Verschuldungsstand mit Kassenkrediten zum Jahresende 2022 zum Maßstab und legen den Schwellenwert bei 100 Euro pro Kopf der Bevölkerung fest. Damit ist beinahe die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen mit „Altschulden“ belastet. Alle kreisfreien Städte erfüllen das Kriterium.

Innerhalb der durch den Schwellenwert abgegrenzten Gruppe der Kommunen mit „Altschulden“ bestehen deutliche Unterschiede in der Höhe der Schuldenstände (Jessen et al., 2023). Die Heterogenität setzt sich bei der Analyse wichtiger Kategorien der Ein- und Auszahlungen fort. So unterscheiden sich etwa die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer stark, ebenso die Ausgaben für Sozialtransfers und – naheliegenderweise – die Höhe der Zinszahlungen. Diese Heterogenität führt dazu, dass die Entwicklung in einzelnen Kommunen teils deutlich von den betrachteten Durchschnittswerten abweichen kann.

Die Szenarienanalyse baut auf einer systematischen Auswertung wichtiger Einzahlungen und Auszahlungen auf.¹ Da diese jeweils unterschiedlich stark von den höheren Preisen und Zinsen betroffen sein dürften, teilen wir die einzelnen Posten in 17 geeignete Kategorien ein. Für die einzelnen Kategorien werden dann Annahmen für die Fortschreibung getroffen. Abhängig von der beschriebenen voneinander abweichenden Einnahmen- und Ausgabenstruktur ergeben sich dann für Kommunen mit und ohne „Altschulden“ sowie für kreisfreie und kreisangehörige Kommunen jeweils unterschiedliche projizierte Entwicklungen.

Status quo einer erhöhten Inflation versus kontrafaktisches Szenario

Um die Auswirkungen der hohen Inflation auf die Finanzlage der Kommunen zu illustrieren, werden im Folgenden zwei Szenarien verglichen. Dem Basisszenario einer erhöhten Inflation, also dem Status quo, wird dabei ein kon-

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

¹ Wenngleich sich die Pflicht zum Haushaltsausgleich in NRW – anders als im kameralem System des Bundes – nicht auf die Zahlungsströme, sondern auf einen Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen bezieht, verwenden wir aus Gründen der Datenverfügbarkeit Zahlungsdaten.

trafaktisches Alternativzenario gegenübergestellt, in dem die Preissteigerungen weitgehend den üblichen Entwicklungen der vergangenen Jahre entsprechen. Das Szenario der erhöhten Inflation ist dabei an die tatsächliche Entwicklung des Jahres 2022 und eine Prognose für die Folgejahre angelehnt.² Die Szenarienrechnung erfolgt für die Jahre 2022 bis 2026. Die zurückblickende Berechnung für das Jahr 2022 wird durchgeführt, weil die Inflation bereits damals stark erhöht war.

Für jede der ausgewählten Kategorien, etwa die Personal- und Versorgungsauszahlungen oder die Gewerbesteuer, werden jeweils unterschiedliche Annahmen zur Preisentwicklung getroffen. Da die üblichen Prognosen für die Deflatoren nicht in einem Detailgrad vorliegen, der eine so detaillierte Berechnung ermöglichen würde, wird für den Vergleich unter anderem auf die Entwicklung breiterer Preismaße zurückgegriffen. Zudem wird zur Illustration der Auswirkungen der Preissteigerungen darauf verzichtet, bei den Ein- und Auszahlungen von Anpassungen der zugrunde liegenden Aktivitäten auszugehen. Insgesamt handelt es sich bei dem angestellten Szenarienvergleich somit um eine stilisierte Darstellung, anhand derer die Kanäle und mögliche Größenordnungen der Auswirkungen der hohen Inflation auf die Finanzlage der Kommunen diskutiert werden. Die tatsächliche Entwicklung der Haushalte wird dagegen auch wesentlich davon geprägt sein, welche Mittel den Kommunen faktisch zur Verfügung stehen oder gestellt werden und welche Anpassungsentscheidungen vor diesem Hintergrund für die den Zahlungen zugrundeliegenden Aktivitäten getroffen werden.

Die in Tabelle 1 dargestellten Preissteigerungsraten sind in den beiden Szenarien unterstellt. Für einige Kategorien werden ergänzende Annahmen getroffen, die zu den in Tabelle 2 zusammengefassten projizierten Differenzen führen.

Auswirkungen auf die Auszahlungen

Eine wichtige Kategorie aufseiten der Auszahlungen sind die Personal- und Versorgungsauszahlungen. Während die Inflation zunächst keinen direkten Effekt auf Löhne, Gehälter, Besoldung und Pensionen hat, kann davon ausgegangen werden, dass die starken Preissteigerungen den Druck verstärkt haben, in den Tarifverhandlungen höhere Tarifsteigerungen zu erzielen.³ Die jüngste Tarif-

2 Bei der Prognose wird insbesondere auf die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung des Jahres 2023 zurückgegriffen, da diese die Grundlage der verwendeten Steuerschätzung aus dem Mai 2023 bildet (vgl. Tabelle 1).

3 Im Fall der Beamtenbesoldung und -pensionen könnten gegebenenfalls Ansprüche auf Erhöhungen bestehen, wenn diese nicht ausreichend an die Preissteigerungen angepasst werden.

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

Niklas Isaak ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“ und im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

Dr. Robin Jessen ist Leiter der Forschungsgruppe „Mikrostruktur von Steuer- und Transfersystemen“ und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

Dr. Florian Kirsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“ am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Essen.

einigung für den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) verdeutlicht das und führt bei den kommunalen Arbeitgebern zu merklichen Kostensteigerungen. Die anhaltend gute Lage am deutschen Arbeitsmarkt spricht allerdings dafür, dass die Tariflöhne tendenziell ohnehin etwas stärker gestiegen wären als in früheren Jahren.

Tabelle 1
Unterstellte Veränderungsrate der Deflatoren in der Szenarienrechnung

in %

	2022	2023	2024	2025	2026
Basisszenario (hohe Inflation)					
Privater Konsum	6,9	5,5	2,2	2,0	2,0
Staatskonsum	5,2	2,6	2,8	2,3	2,3
Bruttoanlageinvestitionen	11,0	5,5	2,7	1,9	1,9
Alternativszenario (niedrigere Inflation)					
Privater Konsum	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Staatskonsum	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

Quelle: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung 2023 und eigene Setzung (Basisszenario), eigene Setzung (Alternativszenario).

Um die Auswirkungen der erhöhten Preissteigerungen abzubilden, wird von folgenden Annahmen ausgegangen: im Basisszenario steigen die Personal- und Versorgungszahlungen angelehnt an die durchschnittliche Rate der vergangenen zehn Jahre um 4,0 %. Für das Basisszenario des hohen Inflationsumfelds wird davon ausgegangen, dass die Inflation einen steigernden Effekt auf die Dynamik der Nominallöhne hat. Angelehnt an die Gültigkeit der Vereinbarungen für die tariflichen Entgelte wird dabei davon ausgegangen, dass es im Jahr 2022 noch keinen Inflationseffekt gibt. Für die Jahre 2023 und 2024 wird dann angenommen, dass der Anstieg der Personalauszahlungen jeweils um 2,5 Prozentpunkte höher ausfällt, als es ohne Inflationsanstieg der Fall gewesen wäre (vgl. Tabelle 2).

Bei den Auszahlungen für Investitionen wird für den Vergleich der Szenarien davon ausgegangen, dass die Preise im Basisszenario mit der jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate des Deflators der Bruttoanlageinvestitionen der Jahre 2012 bis 2019 von 1,9 % steigen. Im Szenario mit hoher Inflation wird der hohe tatsächliche Wert des Jahres 2022 von 11 % genutzt, somit ergibt sich eine Differenz von 9,1 % (vgl. Tabelle 2). Anschließend werden im Einklang mit der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ebenfalls erhöhte Werte für den Anstieg des Deflators angenommen.⁴ Bei dem Vergleich wird unterstellt, dass die realen Investitionsvolumen unverändert bleiben, die Dynamik der Auszahlung sich also nur aus der Preisentwicklung ergibt.

Die Auszahlungen für Instandhaltung und Unterhaltung des unbewegten Vermögens wiesen anders als die Investitionsauszahlungen in den vergangenen Jahren keine starke Anstiegsdynamik auf. Der starke Anstieg der Baupreise dürfte hier weniger stark durchschlagen als bei den Investitionen. Die für den Szenarienvergleich angenommenen Werte orientieren sich an der Entwicklung des Deflators für den staatlichen Konsum.

Die Entwicklung der Auszahlungen für Sozialtransfers wird wesentlich durch Änderungen der gesetzlichen Regelungen, die meist außerhalb der Entscheidungsgewalt der Kommunen liegen, und von sozio-demografischen Entwicklungen bestimmt. Gleichzeitig unterscheiden sich die Transferauszahlungen in ihren Determinanten, sodass sie in unterschiedlichem Maße von preislichen Entwicklungen betroffen sind, insbesondere im Bereich der Mieten und Heizkosten. Zudem beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2020 stärker an den Kosten für Unterkunft und Heizung (Christofzik, 2023). Den Preissteigerungen auf der Auszahlungsseite steht also ein Anstieg bei den Einzahlungen ge-

genüber. Für den Szenarienvergleich wird vereinfachend ebenfalls an die Entwicklung des Deflators der staatlichen Konsumausgaben angeknüpft. Dasselbe Vorgehen wird für die korrespondierenden Einzahlungen gewählt. Analog gilt dies für die übrigen Transferauszahlungen und Leistungsbeteiligungen, wie auch die nicht näher betrachteten übrigen Konten der Auszahlungen (Rest).

Bei den Zinszahlungen dürfte der kräftige Abwärtstrend der vergangenen Jahre angesichts der deutlich angehobenen Leitzinsen zu Ende gehen.⁵ Inwieweit das aktuelle Zinsniveau auf die Zinsauszahlungen durchschlägt, wird nicht zuletzt durch den aktuellen Schuldenstand und seine Laufzeitstruktur bestimmt. Die deutliche Reduktion der Zinszahlungen in den vergangenen Jahren wurde vor allem durch das niedrigere Zinsniveau erreicht und nicht durch eine deutliche Reduktion des Schuldenstands. Sowohl bei der Refinanzierung auslaufender Kreditvereinbarungen aus der Phase der niedrigen Zinsen als auch bei laufenden variabel verzinsten und etwaigen neuen Krediten, nicht zuletzt für Investitionen, fallen nun höhere Zinsen an. Vor dem Hintergrund der raschen geldpolitischen Straffung ist die Zinsstrukturkurve derzeit invers: In Erwartung zukünftig niedrigerer Zinsen liegen die langfristigen unter den kurzfristigen Zinsen. Da vor allem im Bereich der Investitionskredite längerfristige Laufzeiten vereinbart werden, dürfte also nicht der volle Anstieg der kurzfristigen Zinsen durchschlagen.⁶ So sind etwa die Umlaufrenditen für zehnjährige Bundesanleihen nun rund 3 Prozentpunkte höher als zu den Tiefstständen 2020.⁷

Die genaue Bestimmung der Auswirkungen der Zinswende auf die Kommunen übersteigt den Umfang der hier angestellten Analyse.⁸ Da Ausmaß und Tempo der Zinswende der EZB jedoch wesentlich durch die beobachtete, stark angestiegene Inflation bestimmt waren, wird für den Vergleich davon ausgegangen, dass sich die Zinsauszahlungen in den beiden betrachteten Szenarien unterscheiden und im Szenario mit hoher Inflation merklich höher ausfallen. Dabei wird angenommen, dass auch im Szenario ohne hohe Inflation der Abwärtstrend allmählich zu einem Ende gekommen wäre. Vereinfachend wird angenommen, dass sich im Basisszenario die dämpfenden

4 Jüngere Prognosen gehen von einem stärkeren Anstieg 2023 aus, dem ein deutlicherer Rückgang des Preisauftriebs 2024 gegenübersteht (Schmidt et al., 2023; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023).

5 Zur Zinsentwicklung siehe auch Brand und Salzgeber (2023) oder Freier et al. (2023).

6 Gemäß der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts gab es zum Jahresende 2022 in den kommunalen Kernhaushalten in NRW auch noch immer Kassenkredite mit recht langer Laufzeit. Etwa die Hälfte aller kommunalen Kassenkredite in NRW wird erst nach 2023 fällig, 16 % sogar erst nach 2027.

7 Gegenüber den bereits niedrigen Ständen der Jahre 2017 und 2018 beträgt der Anstieg allerdings nur rund zwei Prozentpunkte.

8 Hierzu wären nicht zuletzt genauere Informationen zu Laufzeiten und Verzinsung der Schuldenbestände der Kommunen erforderlich. Darüber hinaus müssten detaillierte Annahmen zum zukünftigen Schuldenmanagement getroffen werden.

Effekte aus auslaufenden längerfristigen Altschulden mit noch höherer Verzinsung und die Effekte der Neuverschuldung die Waage gehalten hätten und die Auszahlungen konstant geblieben wären. Im Szenario mit einer höheren Inflation wird angenommen, dass die Zinsauszahlungen bereits im Jahr 2023 um 50 % höher ausfallen und sich bis zum Endjahr der Projektion in jedem weiteren Jahr um 10 % erhöhen.⁹ Ausgehend von einem im langjährigen Vergleich sehr niedrigen Niveau, würden die Zahlungen für Zinsen damit wieder merklich steigen. Der Szenarienvergleich wird nur für die Kommunengruppen insgesamt angestellt, der Schuldenstand der jeweiligen Kommune wird also nicht berücksichtigt.

Auswirkungen auf die Einzahlungen

Bei den Einzahlungen hängen die Steuern mittelbar von der Inflation ab, nämlich in dem Maße, in dem die Bemessungsgrundlagen durch die Preissteigerungen beeinflusst sind. Die bundesweiten Gewerbesteuereinnahmen legten im Jahr 2022 um 15 % zu, wohl auch wegen erhöhter Gewinne im Zuge der allgemeinen Preissteigerungen. Für die folgenden Jahre sind laut Steuerschätzung vom Mai 2023 moderate Zuwächse angelegt. Im Niedriginflationsszenario wird daher ein Abschlag bei der Zuwachsrate für 2022 von 5 Prozentpunkten vorgenommen (vgl. Tabelle 2). Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist unabhängig von der allgemeinen Preissteigerung, sodass in beiden Szenarien die Zuwachsraten der Steuerschätzung vom Mai 2023 unterstellt werden.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beinhaltet sowohl Lohnsteuer als auch veranlagte Einkommensteuer, wobei die Lohnsteuer etwa drei Viertel des Gesamtaufkommens ausmacht. Während sich das Lohnsteueraufkommen recht präzise auf Basis der Bruttolöhne und -gehälter ableiten lässt (Boysen-Hogrefe et al., 2020), besteht nur ein loser Zusammenhang zwischen dem Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer und makroökonomischen Aggregaten. Für das Basisszenario mit erhöhter Inflation werden die in der Steuerschätzung projizierten Veränderungsdaten der Einkommensteuer insgesamt unterstellt. Im Alternativszenario wird von geringeren Zuwächsen der Bruttolöhne und -gehälter ausgegangen und diese geringeren Zuwächse – der Einfachheit wegen und da die Lohnsteuer ohnehin den Löwenanteil der Einkommensteuer ausmacht – auf die projizierten Aufkommen der gesamten Einkommensteuer übertragen. Dies geschieht in Anlehnung an das bei der Steuerschätzung verwendete

⁹ Nach einer vereinfachten Rechnung würde die Zinsausgabenquote der Kommunen in NRW laut Brand und Salzgeber (2023, Abbildung 2) bei einem Anstieg der Refinanzierungskonditionen für die in den Jahren 2022 und 2023 auslaufenden Kredite von 1,4 % auf 3,4 % kurzfristig ausgehend von rund 0,9 % im Jahr 2021 um knapp 0,5 Prozentpunkte ansteigen.

Tabelle 2

Unterschied in projizierten Zuwachsraten zwischen Alternativszenario und Basisszenario

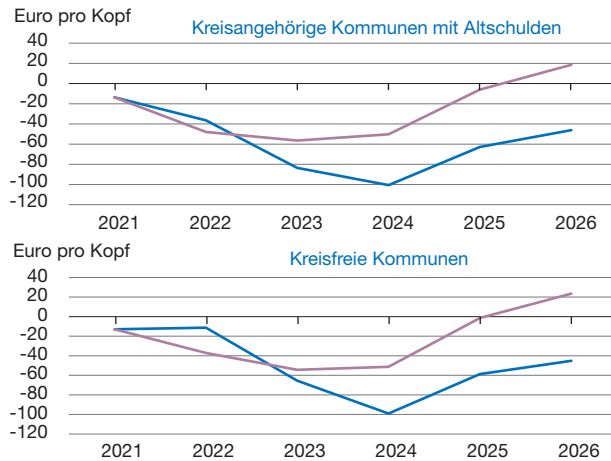
	Jahresdurchschnittliche Veränderung der Zahlungsbeträge pro Kopf in Prozentpunkten				
	2022	2023	2024	2025	2026
Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)					
Personal- und Versorgungsauszahlungen	0	-2,5	-2,5	0	0
Instand- und Unterhaltung des unbewegten Vermögens	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Sozialtransferauszahlungen inkl. Leistungsbeteiligungen	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
andere Transferauszahlungen inkl. Leistungsbeteiligungen	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen	0	-50	-10	-10	-10
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-9,1	-3,6	-0,8	0	0
Rest	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)					
Gewerbesteuer	-5	0	0	0	0
Grundsteuer A und B	0	0	0	0	0
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	-2,6	-0,5	-1,2	0	0
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	-2,5	-2,0	-1,5	0	0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Kostenerstattungen und Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen	-3,2	-3,5	-0,2	0	0
Investitionszuwendungen	-9,1	-3,6	-0,8	0	0
Rest	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3

Quelle: eigene Berechnungen.

Ableitungsschema für die Lohnsteuer. Für sich genommen mindert der geringere Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter im Niedriginflationsszenario den Anstieg des Einkommensteueraufkommens überproportional.

Gleichzeitig ist aber die Verschiebung des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2023 und 2024 der erhöhten Inflation geschuldet. Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs werden jährlich basierend auf dem im alle zwei Jahre veröffentlichten Steuerprogressionsbericht projizierten Anstieg des Deflators des privaten Konsums verschoben. Der im November 2022 veröffentlichte Steuerprogressionsbericht ging von Anstiegen um 7,2 % und 6,3 % in den Jahren 2022 und 2023 aus. Die Eckwertanpassungen in den Jahren 2023 und 2024 gleichen jeweils den prognostizierten Anstieg des Vorjahres aus, sodass

Abbildung 1
Projektion der Finanzierungssalden

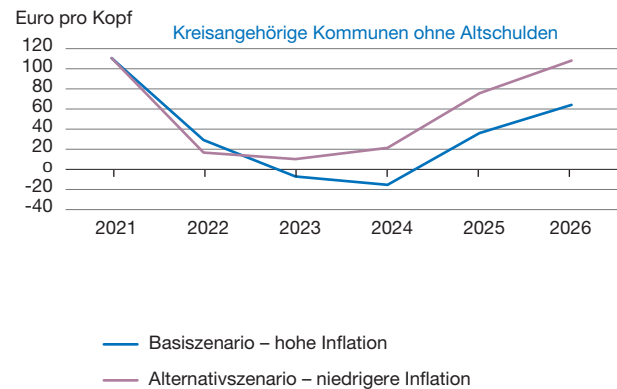


Quelle: eigene Berechnungen.

die durchschnittliche Steuerlast bei real unverändertem Lohn unverändert bleibt. Da der Anstieg der Nominallöhne am aktuellen Rand ausnahmsweise hinter dem Anstieg der Konsumentenpreise zurückblieb, bzw. bleiben dürfte, führte die Eckwertanpassung sogar zu einem Rückgang der Steuerquote (Jessen und Schmidt, 2023). Im Alternativszenario wird davon ausgegangen, dass die Anpassung der Tarifeckwerte 2023 und 2024 auf Basis des Anstiegs des Konsumdeflators um 2 % stattfindet. Im Vergleich zum Basisszenario erhöht dies den Anstieg des Einkommensteueraufkommens 2023. Der Unterschied in der Zuwachsrate der Einkommensteuer zwischen den beiden Szenarien fällt damit 2022 deutlich stärker als in den Folgejahren aus.

Der Zusammenhang zwischen Umsatzsteuer und ihrer Bemessungsgrundlage ist proportional, wobei letztere maßgeblich durch den privaten Konsum, aber auch durch den öffentlichen Konsum und Wohnungsbauinvestitionen bestimmt ist. Im Einklang mit Prognosen, die vor dem Energiepreisschock erstellt wurden, wird für das Szenario mit geringerer Inflation angenommen, dass die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer in den Jahren 2022 bis 2024 weniger stark wächst als im Basisszenario. Die Abschläge übertragen sich proportional auf das Aufkommen.

Die Zuwendungen und allgemeine Umlagen, öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte sowie die restlichen Einzahlungen werden in den beiden Szenarien mit den jeweils unterstellten Veränderungsraten des Deflators des Staatskonsums fortgeschrieben. Hier wird unterstellt, dass diese Zuwendungen der allgemeinen Preisentwicklung für den Sektor Staat folgen. Einzahlungen aus



Kostenerstattungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen werden hingegen mit dem Deflator des privaten Konsums fortgeschrieben. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Leistungen sich an den Lebenshaltungskosten orientieren. Die Projektion der Investitionszuwendungen ist analog zur Projektion der Auszahlungen für Investitionen. Das heißt, dass sich die Fortschreibung am Deflator der öffentlichen Investitionen orientiert.

Ergebnis: Kommunen unter erhöhtem Druck

Die entsprechende Analyse zeigt, dass die Finanzierungssalden für alle betrachteten Typen der Kommunen im Basisszenario auf mittlere Sicht niedriger sind als im Alternativszenario (vgl. Abbildung 1). Das bedeutet, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen durch die erhöhte Inflation verschlechtern dürfte. Sie sind nach unseren Szenarienanalysen also Inflationsverlierer. Der Vergleich der Kommumentypen zeigt dabei, dass die Verschlechterung der Finanzierungssalden durch die Inflation bei den Kommunen mit Altschulden sogar noch etwas stärker sein dürfte. Diese weisen im Durchschnitt bereits ein Defizit auf, das sich nun noch deutlicher ausweitet.

Die Analyse knüpft an die durchschnittlichen Anteile wichtiger Ein- und Auszahlungskategorien an und trifft Annahmen für deren Entwicklung in den beiden Inflations-szenarien. Unter den getroffenen Annahmen steigen sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen im Szenario mit hoher Inflation stärker, als es ohne sie der Fall gewesen wäre. Wie der Nettoeffekt auf den Finanzierungssaldo ausfällt, hängt auch von den Anteilen der Kategorien ab. Diese können sich zwischen den einzelnen Kommunen unterscheiden. Im Durchschnitt zeigt

sich jedoch die beschriebene Verschlechterung der Salden. Die dargestellte Entwicklung stellt dabei ein mögliches Szenario dar. Die komplexen Entwicklungen in den kommunalen Haushalten werden dafür aber stark vereinfacht. Zudem besteht eine hohe Unsicherheit über die anzunehmenden Veränderungsraten der verschiedenen Zahlungskategorien. Trotzdem verdeutlicht die Analyse, dass eine spürbare Verschlechterung der Finanzlage aufgrund der Inflation plausibel ist.

Zu den Faktoren, die das Ergebnis beeinflussen, zählt nicht zuletzt, inwieweit Zuweisungen und Erstattungen für die Kommunen an die Preissteigerungen auf der Ausgabenseite angepasst werden. Erfolgt dies mit Verzögerung oder in einem zu geringen Ausmaß, verschlechtert dies die Finanzlage der Kommunen. Ein weiterer Punkt, der zu bedenken ist: In der Analyse werden Unterschiede bei den nominalen Auszahlungen betrachtet. Werden diese nicht entsprechend den Preisanstiegen erhöht, sondern etwa aufgrund von Budgetbeschränkungen nicht oder in einem geringeren Ausmaß ausgeweitet, würde sich zwar keine oder eine geringfügigere Verschlechterung der Finanzlage zeigen. Die reale Entwicklung, etwa bei den Investitionen oder der Instandhaltung des Vermögens, hätte sich jedoch verschlechtert.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J., M. Göttert, P. Jäger und R. Jessen. (2020), Der Einfluss der Lohnspreizung und der Haushaltszusammensetzung auf die Lohnsteuereinnahmen, *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 25.
- Brand, S. und J. Salzgeber (2023), Kommunalfinanzen in Zeiten steigender Zinsen, *Wirtschaftsdienst*, 103(1), 55-61, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/1/beitrag/kommunalfinanzen-in-zeiten-steigender-zinsen.html> (15. Dezember 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.
- Freier, R., R. Geißler und M. Gnädiger (2023), *Kommunaler Finanzreport 2023*, Bertelsmann Stiftung.
- Jessen, R. und T. Schmidt (2023), Heimliche Änderungen der Steuerbelastung vermeiden, *Ifo Schnelldienst*, 76(2), 21-23.
- Jessen, R., T. Schmidt, D. Christofzik, N. Isaak und F. Kirsch (2023), Inflation und kommunale Schuldentragfähigkeit. Projektbericht im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, Oktober, RWI Projektberichte.
- MHKBD – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2023), Gemeindefinanzierung 2024 stärkt mit 15,34 Milliarden Euro kommunale Haushaltssituation, <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/gemeindefinanzierung-2024-staerkt-mit-1534-milliarden-euro-kommunale-haushaltssituation> (29. September 2023).
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023), Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023: Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch.
- Schmidt, T., G. Barabas, N. Benner, B. Blagov, M. Dirks, D. Grozea-Helmenstein, N. Isaak, R. Jessen, F. Kirsch, C. Krause, P. Schacht und K. Weyerstraß (2023), Sommer 2023: Aufschwung verzögert sich in Deutschland, *RWI Konjunkturberichte*, 74, 3, 5-39.

Title: *Inflation and Interest Rates: Effects on Municipal Finances in North Rhine-Westphalia*

Abstract: *Since 2022, inflation and interest rates in Germany have noticeably increased. We examine the impact of heightened inflation and interest rates on the financial balances of municipalities in North Rhine-Westphalia. In our scenario analysis, we consider systematic differences between highly and less indebted municipalities. While there are positive effects on the revenue side that offset the higher costs on the expenditure side, such as some taxes being tied to nominal values, the analysis suggests that the overall effect on the financial balance is likely to be negative.*

Sandra Gottschalk, Hanna Hottenrott

Das Gründungsgeschehen in Deutschland

Seit einem Jahrzehnt befindet sich das Gründungsgeschehen in Deutschland auf historisch niedrigem Niveau. Während es zwischen 1995 und 2004 im jährlichen Durchschnitt noch gut 240.000 Neugründungen gab, sind es in den darauffolgenden Jahren mit rund 165.000 Neugründungen deutlich weniger. Eine Erklärung ist der demografische Wandel, aber auch der Fach- und Arbeitskräftemangel, der für potenzielle Gründer:innen andere Beschäftigungsformen attraktiv macht. Der deutliche Einbruch im Jahr 2022 hat aber andere Ursachen. Nach den Turbulenzen der Coronapandemie führte der Krieg in der Ukraine zu Unsicherheit, was einen starken Rückgang an Unternehmensneugründungen in vielen Branchen zur Folge hatte. Insbesondere der Rückgang im Hightechbereich ist deutlich zu beobachten. Der Energiesektor dagegen sticht durch eine zunehmende Dynamik hervor.

Neue Unternehmen sind ein wesentlicher Treiber von Innovation sowie regionaler und nationaler Wettbewerbsfähigkeit. In Zeiten der Transformation zu einer digitalen und nachhaltigeren Wirtschaft kommt Neugründungen eine besondere Bedeutung zu. Zum einen tragen sie zur Adoption und Verbreitung von neuen Technologien bei und zum anderen üben sie Innovationsdruck auf die eta-

© Der/die Autor:in 2024. 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. Sandra Gottschalk ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

Prof. Dr. Hanna Hottenrott leitet den Forschungsbereich Innovationsökonomik und Unternehmensdynamik am ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und ist Professorin an der School of Management der Technischen Universität München.

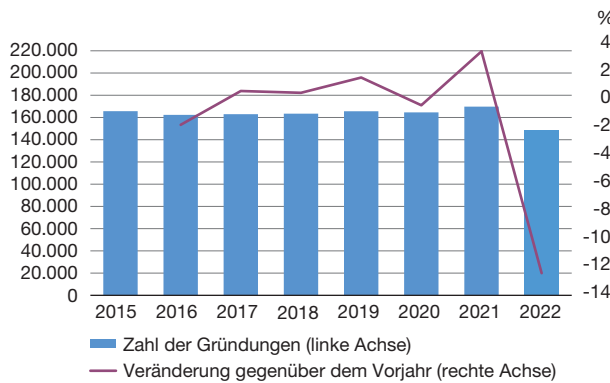
blierten Unternehmen aus. Allerdings ist die Gründungsneigung häufig anfällig für ökonomische Unsicherheit und die Entwicklung des Arbeitsmarktes. Makroökonomische Entwicklungen spiegeln sich daher häufig auch in der Gründungsdynamik wider. Die vergangenen Jahre waren in dieser Hinsicht eine besondere Herausforderung. Die Coronapandemie und der Krieg in der Ukraine mit ihren Folgen für internationale Wirtschaftsbeziehungen und Lieferketten hatten eine Periode hoher Inflationsraten sowie steigender Energiekosten zur Folge. Von diesen weitreichenden Auswirkungen waren auch viele existierende Unternehmen betroffen. Einige so sehr, dass sie schließen mussten.

Die Zahlen des Mannheimer Unternehmenspanels (MUP) zeigen, dass das Gründungsgeschehen im Jahr 2022 stark durch den Ukrainekrieg geprägt war. Neugründungen gingen um 12 % zurück (vgl. Abbildung 1; vgl. auch Fünér und Gottschalk, 2023) und liegen damit deutlich unter dem Wert aus dem Jahr 2021. Auch liegt die Zahl der Gründungen mit rund 150.000 Eintragungen erstmals deutlich unter dem Niveau der Vorjahre.

Das MUP ist eine umfassende Unternehmensdatenbank, die auf Unternehmensinformationen der Kreditauskunftei Creditreform basiert und die Grundgesamtheit der Unternehmen in Deutschland abbildet. Dabei werden auch Kleinstunternehmen und selbstständige Freiberufler:innen erfasst. Die statistische Einheit des MUP ist das rechtlich selbstständige Unternehmen. Creditreform registriert alle Unternehmen in Deutschland, die in einem „ausreichenden Maße“ wirtschaftsaktiv sind. Um die Unternehmensdaten für die Nutzung als analysefähiges Panel und insbesondere für die Bestimmung der jährlichen Gründungs- und Schließungszahlen nutzbar zu machen, durchlaufen die Daten am ZEW verschiedene Aufbereitungsprozesse. Die Datenbank enthält derzeit Informationen zu gut 9 Mio. Unternehmen, von denen aktuell rund 3 Mio. wirtschaftsaktiv sind.

Für den Standort Deutschland ist vor allem der Rückgang an Gründungen im verarbeitenden Gewerbe ein Warnsignal (vgl. Abbildung 2). Aber Not macht auch erfinderisch. Im Jahr 2022 ist ein starker Anstieg an Neugründungen vor allem im Energiesektor zu erkennen – ein Trend, der sich aber bereits seit 2018 abzeichnet. Hier muss sich aber noch zeigen, was sich hinter den Betrieben genau

Abbildung 1
Gründungsgeschehen in Deutschland 1995 bis 2022



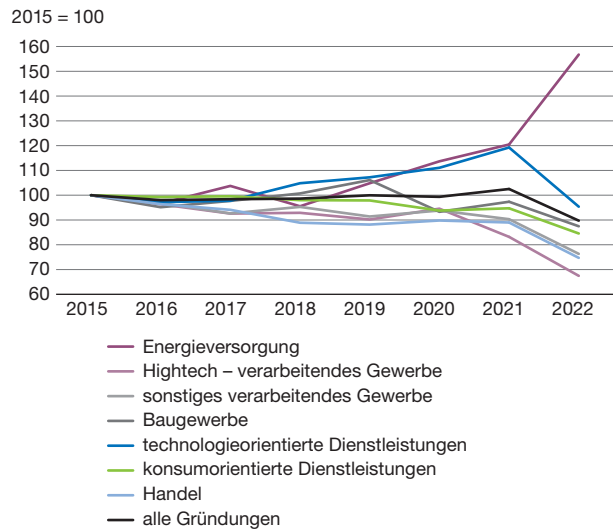
Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP), 2023, Berechnungen des ZEW.

verbirgt. Tieferegehende Analysen müssen klären, ob es sich hauptsächlich um die Registrierung neuer Erzeugungsanlagen (beispielsweise Windräder, die einzeln als Gewerbe gemeldet werden) oder auch um innovative Geschäftsmodelle rund um das Thema Energie handelt. Für den Rückgang der Gründungen spielten unter anderem hohe Energiekosten und ein allgemeiner Kostendruck durch die hohe Inflation eine wesentliche Rolle. Unterbrochene oder verzögerte Lieferketten führten zudem zu Engpässen bei Materialien und Vorprodukten und es herrscht Unsicherheit, ob und wann eine anhaltende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eintreten wird. Auch in den Jahren zuvor, die noch durch die Coronapandemie geprägt waren, ging die Zahl der Neugründungen im Baugewerbe und in den konsumnahen Dienstleistungen zurück. Diese Branchen waren durch die Coronapandemie besonders stark betroffen.

Die wirtschaftliche Entwicklung ging auch an bestehenden Unternehmen nicht spurlos vorüber. Auswertungen zu den Schließungszahlen ehemals wirtschaftsaktiver Unternehmen zeigen, dass diese zwar nur leicht um 0,3% gegenüber dem Vorjahr angestiegen sind, doch überstiegen im Jahr 2022 zum ersten Mal seit 2019 die Schließungen (rund 154.000) die Gründungen. Damit ist der Unternehmensbestand in Deutschland im Jahr 2022 spürbar gesunken (Gottschalk, 2023).

Schließungen umfassen hierbei nicht nur Insolvenzen. In den Daten des MUP können darüber hinaus zwei weitere Arten von Unternehmensschließungen identifiziert werden. Wirtschaftliche Schwierigkeiten, die das Fortführen des Unternehmens langfristig unrentabel machen, gescheiterte Unternehmensnachfolge, Tod, Alter, Krankheit und andere private Gründe können auch zur Geschäftsaufgabe – ohne Insolvenzverfahren – führen. Abmeldun-

Abbildung 2
Gründungsaktivität im Branchenvergleich als Indexreihe



Quelle: Mannheimer Unternehmenspanel (MUP), 2023, Berechnungen des ZEW.

gen aus dem Handelsregister sind dabei ein wesentlicher Indikator. Ergänzt durch Recherchen erfasst das MUP auch solche Unternehmensaustritte. Die dritte Art von Unternehmensschließungen ist die Einstellung der wirtschaftlichen Aktivität, ohne dass dies meldepflichtig ist. Dies ist in der Regel bei sehr kleinen Unternehmen der Fall, für die Creditreform aus Mangel an Nachfragen kaum oder unregelmäßig Erkundigungen einholt. Auf Basis der langen Zeitreihe des MUP kann aber gemessen werden, ob weiterhin Einträge zu einem Unternehmen erfasst werden. Ist dies über einen Zeitraum von drei Jahren nicht der Fall, gilt ein Unternehmen als nicht mehr wirtschaftsaktiv (Gottschalk, 2023).

Der Anstieg der Schließungszahlen, die alle drei Schließungsarten umfassen, betrifft in den aktuellsten Jahren auch forschungs- und wissensintensive Wirtschaftszweige. So wurden im Jahr 2022 260 Chemie- bzw. Pharmaunternehmen und fast 980 Elektro- und Maschinenbauunternehmen geschlossen. Die Schließungszahlen übersteigen daher in diesen Bereichen im Jahr 2022 die Gründungszahlen besonders deutlich. Insgesamt betrachtet ist die Zahl der Schließungen noch auf einem historisch niedrigen Niveau (Gottschalk, 2023). Allerdings deutet die Gründungs- und Schließungsdynamik auf einen Strukturwandel in der deutschen Wirtschaft hin. Das Herbstgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stellte ebenfalls fest, dass Deutschland Aufholbedarf beim Innovations- und Digitalisierungsgrad von Unternehmen

und der öffentlichen Infrastruktur hat, der hohe Bürokratisierungsgrad aber die Investitionsanreize bremst (SVR Wirtschaft, 2023).

Ein Vergleich mit der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008/2009, in der es ebenfalls einen starken Anstieg der Unternehmensinsolvenzen und anderen Schließungen gab, zeigt aber, dass die aktuelle Situation – bisher – vergleichsweise glimpflich ist. Im Jahr 2009 war die Zahl der Schließungen gegenüber 2008 um ganze 13 % gestiegen. Die aktuelle Dynamik zeichnet sich daher stärker durch eine Gründungsschwäche als durch eine Austrittswelle aus.

Diese Entwicklung ist aus Sicht der deutschen Innovationsleistung besorgniserregend, da es sich um potenziell besonders forschungsintensive Unternehmen handelt. Ihr Verschwinden kann daher die Innovationsleistung Deutschlands beeinträchtigen. Eine mangelnde Dynamik in solchen Branchen, die für die Transformationsprozesse hin zu einer zukunftsfähigen Wirtschaft aber nötig wäre, wirft die Frage auf, wie Anreize für Gründungen gesetzt werden können. Die Gründungsförderung durch verschiedene Kanäle und Formen hat sich in der Vergangenheit gerade für Erstgründer:innen bewährt (Hottenrott und Richstein, 2020). Gründungsförderung kann ganz unterschiedliche Formen annehmen: vom Gründerstipendium bis hin zur Bereitstellung von Krediten. Auch die Bereitstellung von günstigen Büroflächen, IT-Infrastruktur und juristischer Beratung kann neu gegründeten Unternehmen über Anfangshürden hinweghelfen und sogar Wissensaustausch und Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen stärken (Roche et al., 2024). Die Forschung zur Teilnahme an verschiedenen Förderprogrammen zeigt auch, dass die Gründer:innen, die öffentliche Förderung nutzen, keineswegs weniger unternehmerisch orientiert sind, sondern eher mehr Innovations- und Wachstumsorientierung aufweisen (Chapman und Hottenrott, 2023). Die aktuelle Forschung zeigt aber auch, dass Seriengründer:innen einen zunehmenden Anteil des Gründungsgeschehens ausmachen (Füner et al., 2023). Diese gelten als besonders innovationsstark (Gottschalk et al., 2017), was Hoffnung macht. Auch bei der Anwendung digitaler Technologien gibt es Fortschritte. Eine

wachsende Zahl an neu gegründeten Unternehmen nutzt systematische Analysen großer Datenmengen zur Unterstützung von Managemententscheidungen (Rodepeter et al., 2023). Zudem konzentriert sich das Gründungsgeschehen innovativer Branchen zunehmend in Ballungsräumen sowie in Gegenden, die explizit auf Gründungsförderung durch Inkubatoren und andere Aktivitäten setzen (Füner et al., 2023). In einigen Regionen wie München, Berlin, Frankfurt oder Köln ist im Gegensatz zu vielen anderen Standorten von der Gründungsflaute wenig zu spüren. Trotz mobilem Arbeiten und digitaler Kommunikation sind die Agglomerationskräfte stark, die die Gründer:innen in die Metropolen ziehen.

Einige Branchen zeigen sich aber auch widerstandsfähig. In manchen Wirtschaftszweigen gingen die Schließungszahlen sogar zurück. Hier stechen vor allem der Handel und die konsumnahen Dienstleistungen hervor. In diesen Wirtschaftszweigen wurden 2020 und 2021 deutlich weniger Schließungen registriert als in den Vorjahren, was mutmaßlich auf die umfangreichen Wirtschaftshilfen zur Abmilderung der Folgen der Coronapandemie zurückzuführen ist. Auch der Fahrzeugbau zeigt sich robust. Es bleibt daher abzuwarten, ob das Jahr 2023 in einigen Branchen wieder eine Trendwende bringt und ob sich die positive Entwicklung im Energiesektor fortsetzt.

Literatur

- Chapman, G. und H. Hottenrott (2023), Founder Personality and Start-up Subsidies, *Industry and Innovation*, DOI: 10.1080/13662716.2023.2243235.
- Füner, L. und S. Gottschalk (2023), *JUNGE UNTERNEHMEN*, 23(11).
- Füner, L., M. Berger, J. Bersch und H. Hottenrott (2023), Local Networks and New Business Formation, *ZEW Discussion Paper*, 23-067.
- Gottschalk, S. (2023), Schließungsreport, Creditreform, ZEW, Dezember.
- Gottschalk, S., F. J. Green und B. Müller (2017), The Impact of Habitual Entrepreneurial Experience on new Firm Closure Outcomes, *Small Business Economics*, 48, 303-321.
- Hottenrott, H. und R. Richstein (2020), Start-up subsidies: Does the policy instrument matter?, *Research Policy*, 49(1).
- Roche, M. P., A. Oettl und C. Catalini (2024), Proximate (Co-) Working: Knowledge Spillovers and Social Interactions, *Management Science*, (im Erscheinen).
- Rodepeter, E., C. Gschnaidtner und H. Hottenrott (2023), Big Data and Start-up Performance, *ZEW Discussion Paper*, 23-061.
- SVR Wirtschaft (2023), Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren, Jahresgutachten 2023/24.

Title: Start-up Activity in Germany

Abstract: The number of start-ups in Germany has been at a historically low level for a decade. While there was an annual average of 240,000 new start-ups between 1995 and 2004, the number has fallen significantly in the following years to around 165,000. One explanation is demographic change, but another is the shortage of skilled workers and labour, which makes other forms of employment attractive for potential founders. However, the significant slump in 2022 has other causes. After the turbulence of the coronavirus pandemic, the war in Ukraine led to uncertainty, which resulted in a sharp decline in the number of start-ups in many sectors. The decline in the high-tech sector is particularly noticeable. The energy sector, on the other hand, stands out due to its increasing dynamism.

Konjunkturschlaglicht

Auswirkungen des Haushaltsurteils

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über den Nachtragshaushalt 2021 wurden die damaligen Haushaltsplanungen der Bundesregierung infrage gestellt. Im Kern wurde die im Nachtragshaushalt 2021 festgelegte Zuführung von 60 Mrd. Euro Kreditermächtigungen an den Klima- und Transformationsfonds (KTF) beklagt. Die Mittel stammten aus im Jahr 2021 nicht aufgebrauchten Notlagenkrediten. Allerdings wurde damals zugleich das Sondervermögen Fluthilfe mit 16 Mrd. Euro befüllt und die Abrechnung der Schuldenbremse mit Blick auf die Sondervermögen geändert. Die Abrechnungsänderung machte es erst möglich, die Corona-Kredite als Spielräume via Sondervermögen in die folgenden Jahre mitzunehmen (Boysen-Hogrefe, 2022). Diese geänderte Abrechnung hatte nicht nur Auswirkungen auf Rücklagen, die mit dem Nachtragshaushalt 2021 gebildet wurden, sondern auch auf Rücklagen aus vorherigen Jahren. Insgesamt wurden Kreditspielräume von 112 Mrd. Euro geschaffen (Deutsche Bundesbank, 2022). Die Urteilsbegründung stellt das gesamte Vorgehen bezüglich der nicht im Grundgesetz explizit verankerten Sondervermögen inklusive des später aufgefüllten Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) infrage. Immerhin waren in den betroffenen Sondervermögen Finanzierungsdefizite von über 50 Mrd. Euro geplant (Deutsche Bundesbank, 2023).

Die Bundesregierung reagierte auf das Urteil mit dem Nachtragshaushalt 2023. Der WSF wird zum Jahresende geschlossen und damit auch dessen Leistungen (Energiepreisbremsen). Der KTF verliert 60 Mrd. Euro Rücklagen, bleibt aber als Sondervermögen mit den verbliebenen Rücklagen erhalten, sodass auch in den kommenden Jahren eine zusätzliche Kreditaufnahme möglich ist. Diese Praxis wurde jüngst von Büttner (2023) sowie Mähring und Keller (2023) kritisiert. Die Bundesregierung rechnet für 2024 allerdings mit diesen Mitteln. Sie hat, abgesehen von der vorzeitigen Beendigung des WSF, einen Handlungsbedarf von 17 Mrd. Euro im Kernhaushalt und über 12 Mrd. Euro im KTF für das Haushaltsjahr festgestellt. Dabei ist im Kernhaushalt zu berücksichtigen, dass für die Ausgaben im Zuge der Fluthilfe eine Notlage erklärt werden soll, sodass Handlungsbedarf in diesem Umfang wegfällt. Ferner dürfte angesichts der konkreteren Pläne vonseiten

der Bundesregierung ein großer Teil des zuvor genannten Handlungsbedarfs durch geänderte Planansätze oder Kreditaufnahmen an anderen Stellen ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund leiten wir die direkten Auswirkungen des Urteils auf das Budget für 2024 wie folgt ab (ohne makroökonomische Rückwirkungen): Die frühzeitige Beendigung des WSF dürfte nach unserer Einschätzung zu geringeren Ausgaben von etwa 7 Mrd. Euro führen. Bei dem Handlungsbedarf im KTF von gut 12 Mrd. Euro ziehen wir für die geplanten Ausgaben für die Deutsche Bahn 4 Mrd. Euro ab. Zudem wird ein Teil des Handlungsbedarfs im Kernhaushalt durch geringere Planansätze und andere Gestaltungen gedeckt. Somit rechnen wir nicht mit 17 Mrd. Euro, sondern mit nur 6 Mrd. Euro Konsolidierungsvolumen im Kernhaushalt, wovon rund 2 Mrd. Euro Minderausgaben und gut 3 Mrd. Euro Mehreinnahmen sind. In der Summe ergeben sich für 2024 somit 21 Mrd. Euro, die sich auf die Teilaggregate des Staatskontos verteilen dürften (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1
Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen infolge des BVerfG-Urteils im Jahr 2024

	Konsolidierungsmaßnahmen		Variante 1		Variante 2	
	in Mrd. Euro	in % in Relation zum BIP (2023)	Multiplikator	BIP-Effekt in %	Multiplikator	BIP-Effekt in %
Subventionen	7,0	0,17	0,01	0,00	0,76	0,13
Vermögens-transfers	6,0	0,15	0,12	0,02	0,76	0,11
Indirekte Steuern	5,0	0,12	0,20	0,02	0,64	0,08
Staatskosum	1,5	0,04	0,72	0,03	0,72	0,03
Öffentliche Investitionen	0,5	0,01	0,85	0,01	1,18	0,01
Sozialausgaben	0,5	0,01	0,23	0,00	0,76	0,01
Laufende Transfers	0,5	0,01	0,23	0,00	0,76	0,01
Summe	21,0	0,50		0,10		0,40

Multiplikatoren basierend auf Gadatsch et al. (2016) sowie Hinterlang et al. (2023). Der Effekt auf das BIP versteht sich gegenüber einer kontrafaktischen Situation ohne Konsolidierungsmaßnahmen.

Quelle: eigene Setzungen und Berechnungen.

© Der/die Autor:in 2024. 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.

Zur Abschätzung der Folgen der unterstellten Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft greifen wir auf zwei von der Deutschen Bundesbank entwickelte makroökonomische Simulationsmodelle zurück. Bei beiden handelt es sich um große, detaillierte DSGE-Modelle, die speziell dafür konzipiert wurden, die Folgen staatlicher Maßnahmen für die deutsche Wirtschaft abzuschätzen. In solchen Modellen entfalten unterschiedliche staatliche Instrumente unterschiedlich hohe gesamtwirtschaftliche Effekte (Fiskalmultiplikatoren). Die Zusammensetzung von Konjunktur- oder Konsolidierungspaketen ist daher ein zentraler Bestimmungsfaktor ihrer gesamtwirtschaftlichen Effekte.

Wir betrachten zwei Varianten. Für Variante 1 ziehen wir die Fiskalmultiplikatoren für die einzelnen staatlichen Instrumente aus Gadatsch et al. (2016, Tabelle 4, Spalte „Jahr 1“) heran. Den Multiplikator für Subventionen entnehmen wir dem Modell von Hinterlang et al. (2023), da dort Subventionen an Unternehmen explizit modelliert werden. Wir treffen dabei die Annahme, dass die Konsolidierungsmaßnahmen über Vermögenstransfers je zur Hälfte private Haushalte und Unternehmen betreffen, sodass der Multiplikator von Vermögenstransfers dem Durchschnitt aus den Transfers an private Haushalte und Subventionen an Unternehmen entspricht. In der Summe ergibt sich ein dämpfender Effekt auf das BIP im Jahr 2024 in Höhe von 0,1 %. In Relation zum Impuls der Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 0,5 % fällt der Effekt eher klein aus. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass Subventionen an Unternehmen einen beträchtlichen Teil des Gesamtpakets ausmachen, diese laut dem Modell von Hinterlang et al. (2023) aber einen Multiplikator von nahe Null aufweisen. In Variante 2 legen wir die Fiskalmultiplikatoren von Hinterlang et al. (2023, Appendix, Tabelle C.1, Durchschnittswert zwischen „1. Quartal“ und „4. Quartal“) zugrunde. Diese fallen für die meisten staatlichen Instrumente größer aus als in Gadatsch et al. (2016). Zudem nehmen wir an, dass Subventionen an Unternehmen denselben – deutlich höheren – Fiskalmultiplikator aufweisen wie Transfers an private Haushalte. Unter diesen Bedingungen ergibt sich für 2024 ein dämpfender Effekt auf das BIP von 0,4 %.

Die Multiplikatoren fallen in Hinterlang et al. (2023) systematisch größer aus als in Gadatsch et al. (2016). Maßgeblich dürfte hierfür *erstens* sein, dass der Anteil von privaten Haushalten, die ihr gesamtes Einkommen für den Konsum verwenden (im Gegensatz zu Haushalten, die ihren Konsum vorausschauend über die Zeit glätten), in Hinterlang et al. (2023) mit 45 % deutlich größer ist als in Gadatsch et al. (2016) mit 29 %. Je höher dieser Anteil ist, desto höher ist in der Regel der Fiskalmultiplikator, insbesondere von staatlichen Transfers. *Zweitens* wird in Hinterlang et al. (2023) angenommen, dass die Geldpolitik den Zins konstant hält, während in Gadatsch et al. (2016) die Geldpolitik den Zins

an die gesamtwirtschaftlichen Gegebenheiten anpasst. Da die staatlichen Konsolidierungsmaßnahmen die wirtschaftliche Aktivität und die Preisentwicklung dämpfen, reagiert die Geldpolitik mit Zinssenkungen, die die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen auf die Gesamtwirtschaft abmildern. *Drittens* unterstellen Hinterlang et al. (2023), dass in der Nutzenfunktion der privaten Haushalte Konsum und Arbeit komplementär sind. Unter solchen Präferenzen sind Fiskalmultiplikatoren in der Regel höher.

Die Dezemberprognose des IfW Kiel unterstellt, dass sich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Konsolidierung etwa in der Mitte der hier aufgezeigten Effekte bewegen, was einem Multiplikator von etwa 0,5 entspricht. Zudem wurden um etwa 7 Mrd. Euro höhere, effektive Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt, die sich anders zusammensetzen, da zum Zeitpunkt der Prognose nur wenige Details bekannt waren. In der Prognose wird die Zuwachsrate des BIP im Jahr 2024 durch die Konsolidierung um gut 0,3 Prozentpunkte gedrückt werden. Die Unsicherheit über die Effekte der Konsolidierungsmaßnahmen ist hoch. Fiskalmultiplikatoren unterschiedlicher Modelle unterscheiden sich erheblich. Die hier gezeigte Bandbreite spiegelt nicht die gesamte Bandbreite ermittelter Multiplikatoren auf Basis struktureller Modelle wider. Besonders problematisch ist im konkreten Fall, dass die unterstellten Konsolidierungsmaßnahmen zu einem beträchtlichen Teil Investitionszuschüsse an private Haushalte und Unternehmen betreffen, diese aber in aller Regel weder in strukturellen Modellen explizit enthalten sind, noch explizit Gegenstand empirischer Analysen sind.

Jens Boysen-Hogrefe und Dominik Groll
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J. (2022), Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 19-22, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/1/beitrag/berlin-sieht-es-locker-bruessel-noch-nicht.html> (4. Januar 2024).
- Büttner, T. (2023), Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, Bundestagsdrucksache 20/9500.
- Deutsche Bundesbank (2022), Monatsbericht Februar 2022.
- Deutsche Bundesbank (2023), Monatsbericht November 2023.
- Dorn, F. C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell, *ifo Schnelldienst*, 74(10), 3-11.
- Gadatsch, N., K. Hauzenberger und N. Stähler (2016), Fiscal policy during the crisis: A look on Germany and the Euro area with GEAR, *Economic Modelling*, 52, 997-1016.
- Hinterlang, N., S. Moyon, O. Röhe und N. Stähler (2023), Gauging the effects of the German COVID-19 fiscal stimulus package, *European Economic Review*, 154, 1-19.
- Mähring, M. und J. Keller (2023), Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023, Bundestagsdrucksache 20/9500.