

# Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

## Welthandel unter Druck: Was tun gegen Protektionismus und Handelskriege?

Martin T. Braml, Gabriel J. Felbermayr, Harold James, Erdal Yalcin

### Politikberatung

Versäumnisse angehen und entschlossen modernisieren

*Monika Schnitzer*

### Industriepolitik

Ein Paradigmenwechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik?

*Dirk H. Kranen, Stephan Freitag*

### Energiemarkt

Resilienzauktionen für Nullemissionstechnologien

*André Wolf*

### Lieferketten

Einschätzungen durch Betriebsräte

*Florian Blank, Wolfram Brehmer*

### Wohnungsmarkt

Wohnungsgenossenschaften: bezahlbare Mieten in angespannten Märkten

*Tobias Wolbring, Matthias Wrede*

### Parteien

Annäherung in der Mitte und zunehmende Distanz zur AfD

*Richard von Maydell*

### Inflation

Eine empirische Bilanz für Deutschland

*Susanne Erbe*

### Konjunktur

Unsicherheiten überschatten Konjunktur

*Jörg Hinze*

# Wirtschaftsdienst

## Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

### Leitartikel

M. Schnitzer	Versäumnisse angehen und entschlossen modernisieren	814
--------------	-----------------------------------------------------	-----

### Kommentare

S. Seele	Bürgergeld: Zielgenaue Anpassung des Regelsatzes	816
R. J. Langhammer	Handelsabkommen: Drei Gründe für EU-Mercosur	817
C. K. Spieß	Kita-Qualitätsgesetz: Zugang mindestens genauso wichtig	818
M. Zombek, W. B. Schmal	Autoindustrie: Rent-Seeking hemmt Wettbewerb	819
A. Lerch	Abwrackprämie: Schön gerechnet	820

### Zeitgespräch

	<a href="#">Welthandel unter Druck: Was tun gegen Protektionismus und Handelskriege?</a>	821
M. T. Braml, G. J. Felbermayr	Warum der Freihandel fertig hat	822
H. James	Der Zolltarif als Trumpfkarte	827
E. Yalcin	Wandel durch Handel im neuen Systemwettbewerb – Zeit für eine Truman-Doktrin 2.0?	833

### Analysen

D. H. Kranen, S. Freitag	STEP – ein Paradigmenwechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik?	838
A. Wolf	Resilienzauktionen für Nullemissionstechnologien	843
F. Blank, W. Brehmer	Das Lieferkettengesetz in der Praxis: Einschätzungen durch Betriebsräte	849
T. Wolbring, M. Wrede	Wohnungsgenossenschaften: bezahlbare Mieten in angespannten Märkten	856
R. v. Maydell	Parteienpositionen: Annäherung in der Mitte und zunehmende Distanz zur AfD	861

### Ökonomische Trends

S. Erbe	Inflation in Deutschland – eine empirische Bilanz	867
J. Hinze	Unsicherheiten überschatten Konjunktur 2025/26	871

# Versäumnisse angehen und entschlossen modernisieren

Die neu zu wählende Bundesregierung steht vor einer schwierigen Aufgabe. Es gilt, Versäumnisse anzugehen, die sich in den vergangenen Jahrzehnten in Politik und Unternehmen aufgestaut haben. Der Sachverständigenrat (SVR) hat in seinen jüngsten Gutachten und Policy Briefs zentrale Handlungsfelder unter die Lupe genommen und konkrete Maßnahmen skizziert, um die deutsche Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Ziel muss es sein, die Modernisierung, Digitalisierung und Dekarbonisierung der Wirtschaft voranzutreiben und dabei die Beschränkungen zu berücksichtigen, die sich durch den demografischen Wandel und seine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben.

Die deutsche Volkswirtschaft stagniert weiterhin und bleibt im internationalen Vergleich zurück. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hat in den vergangenen fünf Jahren real insgesamt um lediglich 0,1 % zugenommen, während die Vereinigten Staaten um gut 12 % und der Euroraum im Durchschnitt um über 4 % gewachsen sind. Die anhaltende Schwächephase legt nahe, dass die deutsche Volkswirtschaft neben konjunkturellen zunehmend auch von strukturellen Problemen ausgebremst wird. Besonders auffällig ist, die deutsche Exportwirtschaft profitiert nicht mehr so stark vom globalen Wachstum wie früher. Die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber wichtigen Handelspartnern ist weiter gesunken, und es zeichnet sich keine Verbesserung ab. Die vom designierten US-Präsidenten Donald Trump angekündigten Zölle dürften die deutsche Exportwirtschaft weiter schwächen und die globale Konjunktur bremsen. Gleichzeitig hat der Konsum weniger Fahrt aufgenommen als erwartet. Obwohl sich die Realeinkommen erholt haben, bleibt die Sparquote nach wie vor hoch.

Zu den Versäumnissen der letzten Jahrzehnte zählen die unzureichenden Investitionen in die Infrastruktur, in Bildung und Verteidigung. Die Verkehrsinfrastruktur bröckelt und bremst die Wirtschaft aus, die Ergebnisse in internationalen Bildungsvergleichen sind durchschnittlich, die Bundeswehr ist nur in Teilen einsatztauglich. Solche zukunftsorientierten öffentlichen Ausgaben, die heute Kosten verursachen, aber erst in der Zukunft Erträge bringen, werden im politischen Prozess häufig zugunsten von Konsumausgaben vernachlässigt, die vor allem der aktuellen Wählerschaft zugutekommen. Um diesen „Anti-Investment Bias“ zu überwinden, sollte man solche zukunftsorientierten Investitionen mit einer stärkeren Verbindlichkeit festschreiben. Eine solche Selbstbindung der Politik folgt der gleichen Logik wie die Schuldenbremse, mit der man dem „Deficit Bias“ von Politiker:innen begegnen wollte, also der Neigung, heutige Ausgaben über langfristige Schulden zu Lasten der jüngeren Generation zu finanzieren.

In Bereichen wie Verteidigung und Bildung bieten sich Mindestausgabenquoten an. In der Verteidigung könnte man sich am 2 %-Ziel der NATO orientieren, in der Bildung eine regional differenzierte Ausgabenquote je Schüler:in festlegen. Für die Infrastruktur bietet sich ein Infrastrukturfonds mit dauerhaft eigenen Einnahmen aus der Lkw-Maut an. Perspektivisch könnte dies durch eine Pkw-Maut ergänzt werden, um die rückläufigen Einnahmen aus der Mineralölsteuer auszugleichen. Für die Finanzierung der aufgestauten Nachholbedarfe in der Infrastruktur könnte der Fonds zusätzlich mit zeitlich begrenzten Kreditermächtigungen ausgestattet werden. Eine stabilitätsorientierte Reform der Schuldenbremse, wie sie der SVR in seinem Policy Brief im Frühjahr vorgeschlagen hat,

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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



**Prof. Dr. Monika Schnitzer**  
Ludwig-Maximilians-Universität  
München; Vorsitzende des  
Sachverständigenrats zur  
Begutachtung der gesamtwirt-  
schaftlichen Entwicklung.

Foto: SVR Wirtschaft

könnte den Kreditfinanzierungsspielraum allgemein etwas erhöhen. Dieser Spielraum sollte für zukunftsorientierte Ausgaben verwendet werden.

Im deutschen Finanzsystem kommen digitale Innovationen bisher nur schleppend voran und gehen vor allem von neuen Akteuren wie den FinTech- und BigTech-Unternehmen aus. Um Wachstumspotenziale durch effizientere Prozesse und neue Produkte sowie Dienstleistungen zu heben, könnten regulatorische Experimentierräume geschaffen und der Austausch von Finanzdaten zwischen BigTechs, FinTechs und Banken vereinfacht werden. Die Einführung des geplanten digitalen Euro verspricht eine kostengünstige Alternative zu privatwirtschaftlichen, meist nicht-europäischen Zahlungsdienstleistern zu werden und dürfte zum Aufbau einer pan-europäischen Zahlungsinfrastruktur beitragen.

Die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors sind in den letzten dreißig Jahren nicht zurückgegangen, wobei ein erheblicher Anteil auf den wichtigen Wirtschaftsfaktor Güterverkehr entfällt. Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene ist aufgrund von Kapazitätsengpässen nur begrenzt möglich. Für eine schnelle und effiziente Dekarbonisierung des Straßengüterverkehrs sollte sich die Politik deshalb zunächst auf den bedarfsgerechten Ausbau der Ladeinfrastruktur für batterieelektrische Lkw fokussieren.

Die Transformation der Wirtschaft muss vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bewältigt werden, in dessen Folge das Arbeitskräftepotenzial sinkt. Dies stellt das umlagefinanzierte Rentensystem in naher Zukunft vor erhebliche Finanzierungsprobleme. Der SVR hat gezeigt, dass ein ganzes Bündel an kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen notwendig ist, um das System stabiler zu machen und die Auswirkungen abzufedern. Das Renteneintrittsalter sollte entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung angehoben werden. Auch dürfen die Renten nicht mehr so stark steigen wie bisher, wenn die Beitragsbelastung der Beschäftigten verkraftbar bleiben soll. Eine Möglichkeit wäre, die Rentenanstiege nicht mehr an die Lohnentwicklung, sondern an die Inflation zu koppeln. Dabei bliebe die reale Kaufkraft der Rente erhalten. Um die Gefahr von Altersarmut bei unteren Einkommensgruppen zu reduzieren, wären umverteilende Elemente von höheren zu niedrigeren Renten denkbar. Der SVR hat sich zudem für eine neue Form ergänzender privater Altersvorsorge mit Kapitaldeckung ausgesprochen. Zentrales Element könnte ein öffentlich verwalteter aktienbasierter Fonds mit breiter Diversifizierung, Opt-out Möglichkeit und Förderzulage für niedrige Einkommen sein. Schließlich sind die Möglichkeiten, vorzeitig abschlagsfrei in Rente zu gehen, nicht zielgenau genug. Und wenn Abschläge fällig werden, sind sie zu niedrig. Versicherungsmathematisch müssten die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt ungefähr doppelt so hoch sein wie aktuell.

Der SVR hat auch Reformoptionen zum Bürgergeld vorgeschlagen, die gleichzeitig die Armutsgefährdung senken, die Erwerbsanreize stärken und die öffentlichen Haushalte nicht belasten würden. Im Rahmen der Grundsicherung sollten die verschiedenen Transferleistungen integriert und die Transferentzugsrate gesenkt werden. Eine Reform des Ehegattensplittings kann auf längere Sicht zusätzliche Erwerbsanreize für verheiratete Zweitverdiener:innen bieten.

Die effiziente Allokation knapper Arbeitskräfte wird immer stärker durch die Wohnraumknappheit in Ballungsräumen gehemmt, da sie den Zuzug in besonders produktive Regionen mit hoher Arbeitsnachfrage hemmt. Die Wohnungsknappheit ist damit nicht nur ein soziales, sondern auch ein gesamtwirtschaftliches Problem. Um das Wohnungsangebot auszuweiten, sollten Baulandpotenziale mobilisiert, Bauanreize erhöht und die Baukosten durch harmonisierte Bauvorschriften gesenkt werden. Eine Regulierung von Mietpreisen sollte nur temporär erfolgen und durch wirksame Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnungsangebots begleitet werden.

## Bürgergeld

## Zielgenaue Anpassung des Regelsatzes

Die Höhe des Bürgergeldes sorgt immer wieder für kontroverse Diskussionen. Im 20. Jubiläumsjahr der Hartz-IV-Reformen will der Bund im Vergleich zum Vorjahr 2 Mrd. Euro beim Bürgergeld und den damit verbundenen Leistungen sparen (BMF, 2024). Zudem ließe sich der Streit um die Bürgergeldhöhe mit einer Reform des jährlichen Anpassungsmechanismus deutlich reduzieren.

Die geplanten Einsparungen setzen sich wie folgt zusammen: Für Arbeitssuchende und für weitere Personen der Bedarfsgemeinschaft besteht das Existenzminimum aus dem Regelbedarf des Bürgergeldes (im Bundeshaushalt 2025-Soll: 25 Mrd. Euro, -3,1 % gegenüber 2023-Ist) zuzüglich einer Erstattung für die Kosten der Unterkunft (Bundesbeteiligung 2025-Soll: 11 Mrd. Euro, -5,0 % gegenüber 2023-Ist), die sich wiederum aus Bruttokaltmiete und Heizkosten zusammensetzen sowie den Integrationsleistungen in den Arbeitsmarkt (2025-Soll: 3,7 Mrd. Euro, -2,6 % gegenüber 2023-Ist) und Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (2025-Soll: 5,3 Mrd. Euro, -15,9 % gegenüber 2023-Ist).

Es ist fraglich, ob die Milliarden-Einsparungen gelingen. 2025 gibt es eine Nullrunde für Bürgergeldempfänger bei tendenziell steigender Zahl von Bürgergeldempfängern aufgrund des konjunkturell bedingten Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Die Kaufkraft des Bürgergeldes liegt voraussichtlich zum Jahresende 2024 deutlich über dem Niveau des Januars 2023. Weil die Bürgergeldhöhe gesetzlich geschützt ist und nominal nicht sinken darf, wird es 2025 eine Nullrunde geben. Das heißt, der Regelbedarf für eine alleinstehende Person im Bürgergeld bleibt auch 2025 bei 563 Euro.

Bereits im Februar zeigten IW-Kollegen und ich in Schäfer et al. (2024): Bei steigender Inflation wird der Regelbedarf des Bürgergeldes mit vorübergehendem Kaufkraftverlust zu niedrig angepasst und bei sinkender Inflation wird der Regelbedarf mit einem vorübergehenden Kaufkraftge-

winn angepasst. Beides ist nicht im Sinne einer Existenzsicherung, da der Regelbedarf sehr verzögert auf Preisschübe reagiert.

Zwischenzeitlich stiegen die Preise ungewöhnlich stark. Der Gesetzgeber änderte deshalb die Regelsatzanpassung mit der Einführung des Bürgergeldes zum Jahresbeginn 2023. Die Anpassung besteht aus zwei Stufen. In der „Basisfortschreibung“ erfolgt die Anpassung mit dem Mischindex aus Preis- und Lohnentwicklung, der die Veränderung vom Jahreszeitraum zwischen dem 1. Juli des Vorjahres und dem 30. Juni des Vorjahres mit dem davorliegenden Zwölfmonatsabschnitt vergleicht. In der „ergänzende Fortschreibung“ werden die Ergebnisse der Basisfortschreibung mit der Veränderung des Regelbedarfspreisindex im zweiten Quartal des Vorjahres zum zweiten Quartal des Vorjahres fortgeschrieben (SGB XII §28a).

Diese Regelung führte 2024 zu einem deutlichen Überschießen gegenüber der tatsächlichen Preisentwicklung, weil die Preise wieder langsamer stiegen. Die Fortschreibung im Jahr 2025 erfolgt nicht auf Basis des 2024 angepassten Regelsatzes, sondern auf der Basisfortschreibung des Vorjahres. Damit sollte eine aufgrund sinkender Inflationsraten zu hohe ergänzende Fortschreibung des Vorjahres wieder ausgeglichen werden.

Der Fortschreibungsmechanismus müsste neu geregelt werden, um die Reaktionszeit auf die Preisentwicklung zu verringern, z. B. könnte der Prognosedurchschnitt des Verbraucherpreisindex für das nachfolgende Jahr von Consensus Forecast oder andere verwendet werden (Hammermann et al., S. 14).

Es gibt zwei Vorteile einer solchen Anpassung. *Erstens*: Die Bürgergeldhöhe würde eher zur erwarteten Preisentwicklung passen. Das ist wichtig, weil gerade Transferempfängern meist finanzielle Reserven fehlen, um Preisschübe abzufedern. *Zweitens*: Der politische Druck würde entschärft – entgegen eines gesetzlichen Anpassungsmechanismus – den Regelsatz doch zu ändern.

Dr. Stefanie Seele

Institut der deutschen Wirtschaft

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

### Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024, 27. November). *Bundeshaushalt - Bundeshaushalt digital*.
- Hammermann, A., Pimpertz, J., Schäfer, H., Schröder, C., Seele, S., Stettes, O. & Vogel, S. (2024). Agenda 2030. Arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen für die Jahre 2025-2029. *IW-Policy Paper*, Nr. 12.
- Schäfer, H., Schröder, C. & Seele, S. (2024). Bürgergeld und Preisentwicklung. *IW-Kurzbericht*, Nr. 5.

## Handelsabkommen

## Drei Gründe für EU-Mercosur

Über ein Vierteljahrhundert verhandelten die EU und die vier Gründungsmitglieder der regionalen Integrationsgemeinschaft Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) über ein Freihandelsabkommen. Immer wieder haben in dieser Zeit die Verhandlungen dann gestockt, wenn das politisch aufgeheizte Thema „cars against cows“ aufkam. Damit ist gemeint, es würden EU-Autobauer (verkürzt Deutschland) auf Kosten der EU-Bauern (verkürzt Frankreich) von dem Abkommen profitieren. Weil dann für die EU-Industriegüterexporteure die relativ hohen gemeinsamen Importzölle der (nicht ganz perfekten) Zollunion Mercosur fallen würden und im Gegenzug für die international sehr wettbewerbsfähigen Agrarerzeugnisse aus Mercosur die ebenfalls relativ hohen (im Vergleich zu Industriegütern) EU-Einfuhrbarrieren abgebaut würden.

Anlässlich des Mercosur-Gipfels am 5. und 6. Dezember 2024 in Uruguay hat die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen das Abkommen mit den vier Präsidenten der Gründungsmitglieder unterschrieben. Bis zuletzt beherrschte das alte „cars against cows“ Thema die Diskussion. Frankreich und Polen bildeten die Abwehrfront gegen die Befürworter Deutschland und Spanien. Die Kommission setzte sich über den offen erklärten Widerstand Frankreichs hinweg und unterschrieb. EU-Rat und EU-Parlament müssen noch zustimmen. Die Uneinigkeit innerhalb der EU mischt sich mit einem grundsätzlich kritischen „Grundrauschen“ von Nichtregierungsinstitutionen, die ihre Vorstellungen in Bezug auf Umweltschutz und Arbeitnehmerrechte durch das Abkommen verletzt sehen. Diese kritische Sicht übersieht, dass bei einem Scheitern die Regeln der Welthandelsorganisation WTO weitergegolten hätten, denen zufolge Produkte aus Mercosur in die EU exportiert werden können, wenn sie nachweisbar keinen Schaden auf der Konsumentenseite verursachen („like product“ Regel). Einseitige Gegenmaßnahmen der EU hätten Klagen bei der WTO hervorgerufen und das handelspolitische Klima zwischen beiden Seiten vergiftet.

Aus Makrosicht zeigen alle Schätzungen von Handels- und Wohlfahrtseffekten des Abkommens ein nicht überraschendes Bild: Beide Seiten würden dank der Liberalisierung Wohlfahrtsgewinne erzielen. Die Mercosur-Staaten würden gemessen an ihrem BIP mehr als die EU gewin-

nen, einfach, weil Mercosur für die EU-Staaten von geringerer Bedeutung als Export- und Beschaffungsmarkt ist als die EU für Mercosur. Innerhalb von Mercosur würden die beiden kleineren Mitglieder Paraguay und Uruguay mehr gewinnen als Brasilien und Argentinien, weil sie als Länder mit kleinen Binnenmärkten mehr auf den Außenhandel angewiesen sind. Innerhalb der EU würden Spanien und Deutschland wegen ihrer stärkeren Handelsbeziehungen zu Mercosur mehr gewinnen als Frankreich und Belgien. Am meisten gewinnen würden die Niederlande, aus den gleichen Gründen wie die beiden kleineren Mercosur-Mitglieder. Wichtiger noch sind in der gegenwärtigen Diskussion Argumente, welche die geopolitisch bedingte Fragmentierung von Märkten berücksichtigen und dabei die Rolle der USA und Chinas in den Blick nehmen.

*Erstens* wird die Regierung Trump versuchen, wie in der EU bereits geschehen, die Mercosur-Länder auseinanderzudividieren und sie in ihrer Haltung gegenüber der EU zu spalten. Die unterschiedlichen Positionen der beiden Präsidenten von Argentinien (pro-Trump) und Brasilien (contra-Trump) helfen ihr dabei ebenso wie die sehr unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Paradigmen beider Präsidenten (Brasilien: sozialdemokratisch, Argentinien: libertär marktwirtschaftlich).

*Zweitens* wird China auf amerikanische Zölle von 60% (oder höher) wahrscheinlich mit Vergeltungszöllen auf amerikanische Waren reagieren, die auch Mercosur-Länder anbieten z.B. Sojabohnen. Ein erleichterter Zugang zum nachfragestarken chinesischen Markt ohne amerikanische Konkurrenz könnte (ohne ein Abkommen) Handelsströme weg vom europäischen und hin zum chinesischen Markt führen.

*Drittens* darf die Langzeitwirkung der chinesischen „Belt and Road Initiative“ auf dem südamerikanischen Subkontinent, verdeutlicht durch den Bau eines Containerhafens in Peru, nicht unterschätzt werden. Die Hinterlandanbindung durch eine Eisenbahnlinie und Straßen in Richtung Brasilien bedeutet für China einen Zugangsvorteil gegenüber EU-Anbietern. Das Abkommen mit der EU kann es erschweren, dass die Länder, wie bereits durch Uruguay angedeutet, mit China bilaterale Freihandelsabkommen schließen und es damit China erlauben, den logistischen Zugangsvorteil auch institutionell abzusichern.

Die EU-Mitglieder täten daher gut daran, ihre internen Dissonanzen angesichts der externen Herausforderungen zu überwinden und das Abkommen auch auf der EU-Ratsebene zu genehmigen.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer  
Institut für Weltwirtschaft Kiel

## Kita-Qualitätsgesetz

## Zugang mindestens genauso wichtig

Im Herbst dieses Jahres wurde das dritte Kita-Qualitätsgesetz des Bundes verabschiedet, nachdem fünf Jahre zuvor das erste sogenannte „Gute-Kita-Gesetz“ in Kraft getreten ist. Mit dem neuen dritten Gesetz wird der Bund die Länder mit jeweils rund 2 Mrd. Euro unterstützen. Solche Investitionen sind effektiv und effizient, wenn es darum gehen soll das Humanvermögen von heute und morgen zu fördern. Eine alternde Gesellschaft deren Erwerbspersonenpotenzial weiterhin abnehmen wird und dessen Wirtschaft schon heute einen Fachkräftemangel beklagt, wird auf diese Investitionen besonders angewiesen sein.

Denn zum einen unterstützen Kitas die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, insbesondere für Mütter mit jungen Kindern. Deren Erwerbsquote ist zwar in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt wegen des Kita-Ausbaus – gestiegen, aber nach wie vor arbeitet die Mehrheit dieser Mütter in Teilzeit. Der deutschen Wirtschaft geht dadurch ein erhebliches Erwerbsvolumen „verloren“. Nun lässt sich argumentieren, dass dies mit Qualität im engeren Sinne wenig zu tun hat. Dies ist jedoch keineswegs der Fall, wie empirische Studien zeigen: Auch für die Vereinbarkeit ist eine gute Qualität zentral, da eine bessere Kita-Qualität, wie z. B. ein besserer Kind-Betreuenden-Schlüssel, mit dem Erwerbsvolumen von Müttern positiv zusammenhängt und andere Qualitätsmerkmale beispielsweise mit einem höheren Arbeitslohn einhergehen. Bei einer guten Kita-Qualität steigt die Produktivität am Arbeitsplatz. Es zeigt sich also, dass eine gute Kita-Qualität auch das derzeitige Erwerbspersonenpotenzial beeinflusst. Außerdem kommt hinzu, dass erwerbstätige Mütter gerade in der letzten Zeit größere Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit haben, da Kitas aufgrund des Fachkräftemangels in der frühen Bildung und Betreuung vielfach früher schließen müssen oder die Öffnungszeiten generell einschränken. Ein Fachkräftemangel, welcher den der gesamten Wirtschaft noch weiter erhöht.

Auch für die Anwerbung von potenziellen Fachkräften aus dem Ausland ist eine gute Kita-Qualität essenziell, denn wenn sich potenziell an Deutschland interessierte Fachkräfte mit jungen Kindern zwischen europäischen Ländern entscheiden müssen, wird auch auf die Bildungs- und Betreuungssituation in Deutschland geschaut und nicht immer fällt diese zugunsten Deutschlands aus.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Zum anderen sind Kitas der erste Bildungsort für Kinder außerhalb der Familie. Es geht hier also darum, dass das Erwerbspersonenpotenzial in 20 Jahren gefördert wird. Gegenwärtig gilt es, alle Potenziale früh zu fördern, d. h. alle Kinder, insbesondere jene aus anregungsarmen Familien, in die Förderung einzuschließen. Denn immer wieder belegen weitere empirische Studien aus dem Bereich der Bildungsökonomie, wie effektiv und effizient qualitativ gute, frühe Kita-Angebote insbesondere für Kinder aus anregungsarmen Elternhäusern sind. Es wird auch deutlich, dass neben den Kommunen und Ländern insbesondere der Bund profitiert – da letztlich der Wirtschaftsstandort Deutschland davon abhängt. Auch im Bereich der Integration der bei uns lebenden Kinder mit Zuwanderungsgeschichte könnten durch eine gute Kita-Politik sehr effektiv Fortschritte erzielt werden. Dies ist umso bedeutsamer, als 2023 bereits 43 % der Kinder unter sechs Jahren einen Migrationshintergrund hatten. Im gleichen Jahr hatten 26 % eine (beidseitige) Einwanderungsgeschichte. Mit dem neuen Gesetz soll insbesondere die sprachliche Bildung gefördert werden, was von daher besonders sinnvoll ist.

Hier muss auch der Befund diskutiert werden, dass nach wie vor nicht alle Gruppen einen frühen Zugang zu Kindertageseinrichtungen haben, die einen Kita-Platz wollen – sie profitieren daher nicht von einem dritten Kita-Qualitätsgesetz. Insbesondere im Bereich der unter dreijährigen Kinder sind hohe ungedeckte Bedarfe festzustellen. Dies trifft insbesondere auf jene Gruppen zu, die von einer guten Kita-Qualität besonders profitieren würden: So bekommt jede fünfte Familie mit Kindern zwischen ein und unter drei Jahren keinen Kita-Platz (also 21 %), obwohl ein Bedarf besteht; bei armutsgefährdeten Familien sind es 33 % und bei Familien, die zu Hause kein Deutsch sprechen, sogar 39 %. Neben Anstrengungen und Investitionen für eine bessere Kita-Qualität sind also dringend auch mehr Investitionen notwendig, um mehr Kita-Plätze zu schaffen. Auch hier ist der Bund gefragt, denn es geht nicht nur um Bildungspolitik, sondern auch um Familien-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik.

Allerdings ist diesbezüglich ein zentraler Flaschenhals der Mangel an Personal, das für diesen Bildungs- und Betreuungsbereich gewonnen werden kann. Hier sind innovative und unorthodoxe Lösungen notwendig. Auch hier gilt der Hinweis auf die alternde Gesellschaft Deutschlands. Wenn die Babyboomer in Rente gehen, kann vermehrt darüber nachgedacht werden, wie deren Potenziale auch für diesen Bereich nutzbar gemacht werden können. Wenn wir nicht bereits heute an die Erwerbspotenziale von übermorgen denken, werden wir übermorgen noch mehr öffentliche Mittel investieren müssen.

Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)

## Autoindustrie

## Rent-Seeking hemmt Wettbewerb

Die Wettbewerbsschwäche der Automobilbranche in Deutschland ist in aller Munde. Neben den umfangreichen Sparmaßnahmen bei Volkswagen hat jüngst auch Ford großen Personalabbau angekündigt, ausgerechnet im Kölner Werk, das erst kürzlich auf die Produktion von E-Fahrzeugen umgestellt wurde. BMW und Daimler leiden ebenfalls unter Gewinneinbrüchen. Bei zahlreichen Zulieferbetrieben sieht die Lage ähnlich düster aus. Die Sorge um den Verlust von Arbeitsplätzen (und Gewerbesteuer-einnahmen) hängt bleiern über dieser deutschen Schlüsselindustrie. Bei der Suche nach Gründen gibt es eine große Bandbreite im öffentlichen Diskurs: Klar ist, die Produkte der Hersteller finden immer weniger Absatz. Abgesehen von einer augenscheinlich verfehlten Modellpolitik werden häufig die politischen Rahmenbedingungen diskutiert: zu großes Maß an Dirigismus, zu wenig staatliche Kaufanreize oder zu große politische Sprunghaftigkeit. Zusätzliche Dringlichkeit erhält die Debatte durch ein geo- und handelspolitisches Umfeld, das die Situation weiter verschärft: China und die Vereinigten Staaten schotten ihre Märkte zunehmend ab – ein großes Problem für die exportorientierten deutschen Hersteller.

Ein Aspekt wird in der Debatte bisher übersehen: Die Wettbewerbsfähigkeit europäischer und deutscher Automobilhersteller wird nicht nur exogen beeinträchtigt. Ein wichtiger Bremsklotz dürfte die Industrie und ihre enge Verflechtung mit der Politik selbst sein. Bereits seit Gordon Tullock oder George Stigler wissen wir, dass Unternehmen substanzielle Ressourcen aufwenden, um die Politik von Regulierung zu überzeugen, die ihnen nützt. Anstatt alle Energie in die Entwicklung neuer, wettbewerbsfähiger Produkte zu investieren, wird versucht, das eigene Produkt sowohl gegen den Markteintritt neuer Wettbewerber als auch gegen neue Auflagen und Produktstandards zu schützen. Diese Bemühungen können auch darauf abzielen, öffentliche Subventionen zugunsten der eigenen Produkte zu erwirken. Und es lohnt sich: Nimmt man im eigenen Sinne Einfluss auf Gesetzgebung, Regulierung und Behörden, hebt man Markteintrittsbarrieren. Das sichert Profite und senkt den Druck zu innovieren.

„Rent-Seeking“ lässt sich seit vielen Jahren auch bei der deutschen Autoindustrie beobachten: Ob Abwrackprämie, Widerstand gegen Vorschriften zum Flottenver-

brauch oder auch die beinahe kollaborative „Aufsicht“ durch das Kraftfahrtbundesamt, etwa im Hinblick auf die Überwachung von Emissionsgrenzwerten, sind zentrale Beispiele für erfolgreiche Lobbyarbeit der Automobilkonzerne. Rückendeckung bekommen diese Aktivitäten von der in Politik, Wirtschaft und weiten Teilen der Gesellschaft verankerten Auffassung, dass der Automobilsektor eine Schlüsselindustrie für Deutschland sei. Die Vorstände der Hersteller sitzen regelmäßig bei Auto- oder Industriegipfeln im Bundeskanzleramt.

Zusammen haben beide Phänomene jedoch langfristig gegenteilige Auswirkungen: Die Abschottung von Wettbewerb erzeugt Fehlanreize, verzerrt Preis- und somit Informationssignale und hemmt Innovation. Gelingt es einem Neuling doch, die künstlich hochgezogenen Zutrittsschranken zu überwinden, wird der ausgebliebene Fortschritt offenbar. Während abgeschottete Industrien graduelle Prozessinnovationen meist noch im Griff haben, werden sie von Disruption oft kalt erwischt. Die Wucht, mit der die deutsche Automobilbranche von der Elektrifizierung überrascht wurde, erinnert an BlackBerry und Nokia bei der Einführung des iPhones. Doch selbst in der Produktionstechnologie ist Deutschland nicht mehr führend. „Gigacasting“, ein neuartiges Verfahren, bei dem sehr große Karosserieteile in einem einzigen Arbeitsschritt hergestellt werden, fand zuerst den Weg zu Neueinsteigern wie Tesla. Zudem sind deutsche und europäische Hersteller bei der mittlerweile so wichtigen Software ins Hintertreffen geraten. Hier rächt sich, dass die Digitalindustrie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ausschließlich in den USA und China prosperiert.

Diese Entwicklungen haben die deutsche Automobilindustrie von der Spitzenposition verdrängt. Doch der Prozess ist durchaus umkehrbar. Möchte man die Unternehmen wieder wettbewerbsfähig machen, muss man sie stärker dem Konkurrenzdruck aussetzen. Statt per Staatsbeteiligung gar Modellpolitik zu betreiben, wie es im teils politisch besetzten VW-Aufsichtsrat passiert, oder durch Handelshemmnisse die Burggräben um den europäischen Binnenmarkt zu vertiefen, braucht es wieder mehr Distanz zwischen Industrie und Politik. Wer mehr für die deutsche Automobilindustrie tun möchte, sollte darum vor allem eins tun: Weniger auf deren Lobbyisten hören. Das wird ökonomisch zunächst schmerzhaft sein, aber unumgänglich, um die Existenz der Branche in Deutschland langfristig zu sichern. Andernfalls kommen die Autohersteller der Zukunft weder aus Wolfsburg, Stuttgart, Köln oder München, sondern ausschließlich aus Texas, Hangzhou oder Shenzhen.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Max Zombek, BTU Cottbus-Senftenberg  
Dr. W. Benedikt Schmal, TU Ilmenau

## Abwrackprämie

**Schön gerechnet**

Nach dem Aus der Ampelkoalition Anfang November 2024 befindet sich Deutschland früher als geplant im Wahlkampf. Dabei spielt die wirtschaftliche Situation und insbesondere auch die Krise in der Automobilindustrie eine herausragende Rolle. Insbesondere bei Elektroautos sind die Absatzzahlen im Jahr 2024 eingebrochen, in der Politik wird daher jetzt wieder über eine Abwrackprämie für Verbrennerfahrzeuge diskutiert. Das Verschrotten eines Diesel- oder Benzinautos soll beim Kauf eines E-Autos mit ansehnlichen Prämien honoriert werden. Passend dazu veröffentlichte das International Council on Clean Transportation (ICCT) im Oktober 2024 eine Studie, die einer solchen Abwrackprämie eine positive Wirkung bescheinigt: Dadurch würde mehr CO<sub>2</sub> eingespart als bei sogenannten E-Fuels und dies außerdem zu erheblich geringeren Kosten. Das Institut beziffert die Vermeidungskosten pro Tonne Kohlendioxid-Äquivalent (CO<sub>2</sub>e) auf 313 Euro bei Dieselfahrzeugen und 255 Euro bei Benzinern (bei Kaufprämien von bis zu 6.000 Euro bei Dieselfahrzeugen und bis zu 3.000 Euro bei Benzinern). Die Vermeidungskosten bei E-Fuels werden dagegen mit 910 Euro/t (in Deutschland produziert) bzw. 619 Euro/t (aus Brasilien importiert) angegeben. Über die Studie wurde in der Presse vielfach berichtet, zumeist unkritisch mit dem Tenor „Abwrackprämie besser als E-Fuels“. Ein genauerer Blick in die Publikation zeigt jedoch relativ schnell, dass bei der Berechnung der Vermeidungskosten der Abwrackprämie von sehr optimistischen Annahmen ausgegangen wurde, bei den E-Fuels dagegen von sehr pessimistischen.

Laut ICCT wird bis 2030 von 8 Mio. stillgelegten Fahrzeugen durch die Abwrackprämie ausgegangen, davon 7 Mio. Dieselfahrzeuge und 1 Mio. Benzinern. Die Abwrackprämie pro Dieselfahrzeug beträgt zwischen 2.000 und 6.000 Euro, diejenige für Benzinern 2.000 bis 3.000 Euro, die Gesamtkosten werden auf 35 Mrd. Euro geschätzt. Die CO<sub>2</sub>e-Einsparung wird nur für 2030 angegeben und soll dann 11 Mio. t betragen. Es ist aus der Studie nicht ersichtlich, unter welchen genauen Annahmen (z. B. zum Strommix oder zur Lebensdauer der Batterien) die CO<sub>2</sub>e-Einsparung berechnet wurde. Rechnet man die Gesamtkosten von 35 Mrd. Euro auf 8 Mio. Fahrzeuge um, so

ergibt sich aus den angegebenen Vermeidungskosten jedenfalls eine angenommene CO<sub>2</sub>e-Einsparung von ca. 14,3 t pro Fahrzeug. Dies erscheint angesichts der Ergebnisse vergleichbarer Untersuchungen sehr viel.

Eine Studie des Vereins Deutscher Ingenieure e.V. aus dem Jahr 2023, in der auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Produktion berücksichtigt wurden, kommt auf eine CO<sub>2</sub>e-Einsparung eines rein batteriebetriebenen Elektroautos von 12,8 t gegenüber einem Benzinern und knapp 9 t gegenüber einem Diesel (jeweils bei einer angenommenen Laufleistung von 200.000 km). Dies ergäbe bei den prognostizierten 7 Mio. durch die Abwrackprämie ersetzten Dieselfahrzeugen eine Gesamtersparnis von 63 Mio. t CO<sub>2</sub>e und bei 1 Mio. ersetzten Benzinern noch einmal knapp 13 Mio. t, insgesamt also 76 Mio. t eingespartes CO<sub>2</sub>e. Die für die Prämie veranschlagten Gesamtkosten von 35 Mrd. Euro würden demnach durchschnittlichen Vermeidungskosten von mehr als 460 Euro/t entsprechen – also ca. 50 % mehr, als vom ICCT veranschlagt. An dieser Stelle hat die ICCT-Studie also offensichtlich sehr optimistisch gerechnet.

Bei den E-Fuels ist die Studie dagegen eher pessimistisch und geht von Vermeidungskosten von 619 bis 910 Euro/t aus. Diese Beträge liegen deutlich über den Werten, welche die (durchaus E-Fuel-kritische) Studie von Ueckerdt et al. (2021) berechnet: Demnach betragen die Vermeidungskosten bei den E-Fuels derzeit (also in den Versuchsanlagen) ca. 800 bis 1.200 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>, bei entsprechender Steigerung der Produktionsmengen künftig geschätzt ca. 20 bis 270 Euro/t – womit der vom ICCT behauptete Effizienzvorteil der Abwrackprämie gegenüber E-Fuels verschwinden würde. Hinzu kommt noch, dass Elektroautos ja bereits jetzt (und auch nach Wegfall der Kaufprämie) mit Milliardenbeträgen subventioniert werden (insbesondere Steuervorteile, aber auch Förderung von Ladeinfrastruktur). Diese Förderung ergibt noch einmal Vermeidungskosten von bis zu 1.300 Euro/t, die zu der Abwrackprämie hinzukämen.

Fazit: Auf EU-Ebene wurde kürzlich ein „Recht auf Reparatur“ beschlossen, auf der Website des Bundesumweltministeriums liest man dazu: „Damit soll eine Umkehr geschaffen werden: Weg von der Wegwerfgesellschaft hin zu einer Gesellschaft, die Produkte wertschätzt.“ Vor diesem Hintergrund erscheint es geradezu absurd, dass nun wieder über eine Prämie für die Verschrottung funktionsfähiger Kraftfahrzeuge diskutiert wird. Sinnvoll ist dies sicher nicht, und wie gezeigt muss man schon sehr optimistisch rechnen, um eine solche Abwrackprämie sogar als effiziente Klimapolitik anzusehen.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

# Welthandel unter Druck: Was tun gegen Protektionismus und Handelskriege?

Die Ära des Freihandels scheint zu Ende zu gehen. Spätestens mit der erneuten Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten sind zunehmender Protektionismus und neue bzw. verschärfte Handelskonflikte zu erwarten. Drohungen über drastisch steigende Zölle und geopolitische Konflikte rücken auch die Frage der (Versorgungs-) Sicherheit in den Fokus. Es werden deshalb politische Anstrengungen unternommen, damit Unternehmen Lieferketten diversifizieren und die Produktion kritischer Güter ins Inland verlagern. Die Vision eines wohlstandssteigernden Freihandels und demokratiefördernden „Wandels durch Handel“ wird stellenweise durch ein falsches Paradigma des Freihandels als Nullsummenspiel überlagert. Die Beiträge diskutieren, welche Auswirkungen von diesen Entwicklungen für die exportorientierte deutsche Wirtschaft zu erwarten sind und welche Maßnahmen Deutschland und die EU ergreifen sollten.

## Warum der Freihandel fertig hat

**Martin T. Braml**, Politikberatungsgesellschaft Munich Economics

**Gabriel J. Felbermayr**, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

## Der Zolltarif als Trumpfkarte

**Harold James**, Princeton University

## Wandel durch Handel im neuen Systemwettbewerb – Zeit für eine Truman-Doktrin 2.0?

**Erdal Yalcin**, HTWG Konstanz – University of Applied Sciences

---

**Title:** *World Trade Under Pressure: What Can We Do About Protectionism and Trade Wars?*

**Abstract:** *The era of free trade seems to be over. Increasing protectionism and new or intensified trade wars are to be expected at the latest with the new administration of President-elect Donald Trump. Tariff threats and geopolitical conflicts are focussing attention on the issue of (supply) security. Political efforts are being made to diversify supply chains and shift the production of critical goods to the domestic market. The vision of prosperity-enhancing free trade and democracy-promoting ‘change through trade’ appears to be overshadowed by a paradigm of free trade as a zero-sum game. The contributions discuss what effects these developments may have on the export-orientated German economy and what measures Germany and the EU should take in this mixed situation.*

Martin T. Braml, Gabriel J. Felbermayr

## Warum der Freihandel fertig hat

Unser Buch „Der Freihandel hat fertig“ diskutiert den in den vergangenen Jahren offensichtlich gewordenen Trade-Off zwischen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (Felbermayr & Braml, 2024). Wir leiten darin analytisch her, welche Güter als „kritisch“ einzustufen sind, und formulieren dazu drei Kriterien: keine Substituierbarkeit in der kurzen Frist; unmittelbare Konsumrelevanz; Zwangsrationierung im Krisenfall bzw. das Vorliegen externer Effekte. Bei Vorliegen dieser Kriterien können staatliche Eingriffe wie Konzentrationszölle oder Kapazitätsmärkte das Beschaffungsproblem lösen. Spieltheoretisch lassen sich Handelskriege auch dadurch vermeiden, dass die Abhängigkeiten des Auslands ebenfalls als potenzielle Waffe in solchen Auseinandersetzungen verstanden werden.

Der Siegeszug des Freihandels ist spätestens im Jahr 2016, ein Vierteljahrhundert nachdem er Geschwindigkeit aufgenommen hatte, mit der ersten Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten und mit dem Brexit zu einem jähen Ende gekommen. Der Wunsch nach Abschottung und Protektionismus zeugt von einem Verlangen nach einer Abkehr von den immer engeren wirtschaftlichen Verflechtungen. Störungen in den Liefer-

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

ketten während der COVID-Pandemie, russische Erdgaserpressungen und eine chinesische Industriepolitik, die gezielt wirtschaftliche Abhängigkeiten zur Schaffung politischer Dominanz zu erzeugen sucht, führen auch in Kontinentaleuropa zu einem Umdenken. Zwar ist Globalisierungskritik, die sich etwa im Zuge der Anti-TTIP-Proteste Bahn brach, hierzulande nicht grundsätzlich neu; sie war jedoch stets eine traditionelle Domäne der Linken, die sich taktisch mit Interessensgruppen wie der Agrar-Lobby zum Schutz ihrer Produzentenrenten verband. Neu ist allerdings, dass Protektionismus aus geostrategischen und sicherheitspolitischen Überlegungen folgt und in einem zunehmenden Zielkonflikt mit (kurzfristigen) wirtschaftlichen Interessen steht. Dies wird insbesondere zum wirtschaftspolitischen Problem für außenhandelsorientierte Nationen wie Deutschland, Österreich und die Schweiz, aber auch für die Niederlande oder die skandinavischen Länder, die in der Vergangenheit stark von der Globalisierung profitierten. Handelsbeschränkungen werden damit auch in traditionell freihändlerischen, wirtschaftsliberalen Kreisen populär. Unser Buch „Der Freihandel hat fertig“ (Amalthea, Wien, Oktober 2024) beschreibt unter anderem die handelspolitischen Entwicklungen während Trumps erster Präsidentschaft (2017 bis 2021), aus der wir einiges für womöglich anstehende Handelskriege lernen können. Es stellt zudem den beschriebenen sicherheitspolitischen Trade-Off auf den Prüfstand und zeichnet das Dilemma der WTO nach. Im Folgenden gehen wir der Frage von als kritisch empfundenen Importabhängigkeiten nach und schlagen Maßnahmen zu deren Auflösung vor. Anschließend umreißen wir die europäische Ausgangslage in künftigen Handelskonflikten.

### Was sind kritische Güter und welche Abhängigkeiten sind gefährlich?

Die handelspolitischen Schocks der vergangenen Jahre führten zu einer Debatte, ob und wie Europa oder Deutschland bei sogenannten „kritischen Gütern“ unabhängiger werden sollen. Gemeint sind damit ein höheres Maß an Autarkie, eine diversifizierte Lieferkette, eine Verlagerung der Beschaffung zu politischen alliierten Ländern, oder eine Kombination aus alledem. Doch bevor über Verlagerungen oder dergleichen sinnvoll nachgedacht werden kann, bedarf es einer systematischen Analyse, was denn überhaupt als „kritisch“ zu klassifizieren ist.

**Dr. Martin T. Braml** ist Gründer und Partner der Politikberatungsgesellschaft Munich Economics. Er lehrt Handelspolitik an der Universität Passau.

**Prof. Gabriel J. Felbermayr, Ph. D.**, ist Direktor des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien (WU).

Während der Energiekrise mussten einige europäische Volkswirtschaften feststellen – allen voran die deutschsprachigen Länder –, dass ihre einseitige auf Russland ausgerichtete pipelinegebundene Erdgasabhängigkeit zum Problem wurde. Ökonomische Abhängigkeiten drohten die außen- und sicherheitspolitische Souveränität einzuschränken, eine gewisse Erpressbarkeit war nicht von der Hand zu weisen: Aus Sorge vor einem abrupten Lieferstopp sah man von umfassenden Wirtschaftssanktionen gegen Russland und einer schnellen, wirksamen militärischen Unterstützung der Ukraine ab. Ökonomisch kann man dabei durchaus von einer Beschaffungsexternalität sprechen, denn privatwirtschaftlich organisierte Erdgasimporteure preisen das Risiko einer potenziellen Erpressbarkeit nicht oder nur unzureichend ein. Natürlich preisen Importeure immer Lieferausfälle ein, allerdings nicht in hinreichendem Maße, denn sie können sich im Bewusstsein ihrer Systemrelevanz auf staatliche Hilfen zur Krisenbewältigung verlassen. Die Ersatzbeschaffung für russische Lieferausfälle wurde nach dem politischen Hin und Her zur Gasbeschaffungsumlage schließlich durch Mittel des Wirtschaftsstabilisierungsfonds staatlich finanziert. Damit liegt neben der Beschaffungsexternalität auch ein moralisches Risiko vor, was einen effizienzsteigernden Staatseingriff grundsätzlich rechtfertigt. Die Frage lautet aber nun, bei welchen Gütern ähnlich wie bei Erdgas ein solches Beschaffungsproblem überhaupt existiert und wie man es sinnvollerweise adressiert.

In Felbermayr und Braml (2024) argumentieren wir, dass drei Kriterien gleichzeitig erfüllt sein müssen, damit Güter wirklich als „kritisch“ angesehen werden können. *Erstens* spielt die kurzfristige Substitutionsfähigkeit eine entscheidende Rolle. Ob Masken und Impfstoffe in der Pandemie, oder auch der Erdgasersatz im Jahr 2022: es ist beeindruckend, wie schnell Unternehmen auf relative Preisänderungen reagieren und auf andere Produkte, Inputs, Lieferländer oder Technologien umstellen konnten. Entscheidend dabei ist, dass preisliche Knappheitssignale unverzerrt in den Markt wirken können. Denn dann wird sowohl nachfrage- wie angebotsseitig alles dezentral vorhandene Wissen um die kleinen und großen Substitutionsstellschrauben aktiviert (auch das spricht im Übrigen gegen Preisdeckel zur vermeintlichen Inflationsbekämpfung). Die Kontroverse im Jahr 2022 um die Effekte eines möglichen russischen Gaslieferstopps bzw. eines Importembargos strafte all jene Lügen, die die gesamtwirtschaftliche Substitutionsfähigkeit massiv unterschätzen. Deren implizite Annahme von Leontief-Produktionsfunktionen, bei denen es keine Substitutionsmöglichkeiten der Inputs gibt, wurde der Realität nicht gerecht. Um auf Krisensituationen reagieren zu können ist es also entscheidend, wo und

in welchem Maße kurzfristige Substitutionspotenziale vorhanden sind. Nur wenn eine kurzfristige Substitution nicht oder nicht ausreichend erfolgen kann, kann eine kritische Importabhängigkeit vorliegen, der man politisch begegnen sollte. Um darüber Information zu haben, braucht es allerdings eine laufende Beobachtung und Analyse der Situation.

Daran anschließend sollten wir uns, *zweitens*, auf unmittelbar konsumrelevante Güter konzentrieren, denn nur der Konsum ist kurzfristig wohlfahrtsrelevant und das Konsumniveau gilt es in einer Krise vorrangig zu stabilisieren. Dabei ist ein weiterer Konsumbegriff, der auch den Staatskonsum einbezieht – z. B. Munition in einem Krieg, sinnvoll. Erdgas ist unmittelbar konsumrelevant, insofern wir es zum Heizen benötigen (beim industriellen Gaskonsum trifft dies nicht zwingend zu). Insofern verwundert die Debatte um „Resilienz-Boni“ für Photovoltaik (PV)-Hersteller ebenso wie groß angelegte Subventionsprogramme für die Halbleiterindustrie oder auch manche europäische Initiative: Die EU verfolgt das Ziel der „strategischen Autonomie“, das unter anderem mit dem Critical Raw Materials Act und dem Net Zero Industry Act mit Leben gefüllt werden soll. Mit letzterem werden explizite Autarkiegrade für ausgewählte Güter(-gruppen) bestimmt. Dies ist insoweit bemerkenswert, da nationale Produktionsziele des privaten Sektors Marktwirtschaften eigentlich wesensfremd sind. Vielmehr scheint man sich in Brüssel an Peking zu orientieren, das solche Ziele in seiner Made-in-China-2025-Industriestrategie explizit verankert hat. Mit Blick auf die Debatte um eine Diversifizierung der Lieferkette bleibt dabei jedoch völlig unklar, gegen welche Art von Schock man sich dabei versichern möchte. Wenn aufgrund eines Krieges die Lieferketten nach Ostasien unterbrochen sind, dann dürfte der Mangel an PV-Modulen zwar bedauerlich sein, aber er führt zu keinem unmittelbaren Konsumeinbruch. Und damit bleibt Zeit, auf die mittel- bis langfristige Substitution zu vertrauen. Davon abgesehen sollten Investitionspläne – neben klassischen Investitionsgütern sollten auch langlebige Gebrauchsgüter darunter gefasst werden – ohnehin infolge krisenhafter Ereignisse angepasst werden. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht muss es darum gehen, staatlicherseits Konsumglättung und nicht Investitionsglättung zu fördern.

Als *drittes* Kriterium sollte es sich um Güter handeln, die im Mangelfall entweder zwangsrationiert werden oder von denen erhebliche Externalitäten ausgehen. Erdgas würde im Mangelfall zwangszugeteilt werden, um soziale Verwerfungen zu vermeiden. Knappheitssituationen, in denen ein Teil der Bevölkerung friert, während ein anderer Energie für private Saunen und Pools

nutzt, könnten zwar ökonomisch effizient sein, wären aber vermutlich sozial unerwünscht. Ebenso wäre dies der Fall bei Lebensmitteln oder Medikamenten. Im Krisenfall vertraut der Staat dann nicht mehr auf die Allokationsfunktion freier Märkte, was wiederum mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergeht. Bei Importeuren solcher Güter besteht insbesondere das schon angesprochene moralische Risiko, sich im Krisenfall auf den Staat als Retter zu verlassen, denn ein vollständiger Lieferausfall erschiene politisch kaum durchhaltbar. Ein analytisch anders gelagertes Beispiel wären Waffen und Munition im Kriegsfall: Über sie zu verfügen bedeutet, das eigene Land und dessen Bewohner damit schützen zu können. Von solchen Gütern geht also eine erhebliche Externalität aus, sodass sie, wenn zusätzlich die Kriterien eins und zwei erfüllt sind, ebenfalls als kritisch anzusehen sind.

Sind alle drei Kriterien gleichzeitig erfüllt, also wenn Güter nicht kurzfristig ersetzbar und unmittelbar konsumrelevant sind und sie im Krisenfall zwangsrationiert bzw. von ihnen Externalitäten ausgehen würden, liegen nach unserem Dafürhalten hinreichende Gründe für einen staatlichen Eingriff in die Lieferkette vor. Ein solch transparenter Kriterienkatalog ist aus unserer Sicht zwingend nötig, um erzeugerseitige Einflussnahme auf diskretionäre Politikentscheidungen entgegenzuwirken und die Möglichkeit für ein Staatsversagen anstelle eines Marktversagens gering zu halten.

### Wie sollen Abhängigkeiten verringert werden?

Daran anschließend stellt sich die Frage, mit welchem Instrument ein identifiziertes Beschaffungsproblem gelöst werden sollte. Für überwiegend homogene Güter (Grundnahrungsmittel, generische Medikamente, Energieträger) bieten sich Konzentrationszölle an, um einseitige Abhängigkeiten wie die von russischem Erdgas schon ex ante zu vermeiden. Ein Konzentrationszoll adressiert anders als Subventionen das Problem direkt und nimmt nicht dessen Lösung bereits vorweg. Es ist unklar, ob die Diversifizierung durch inländische Produktionsausweitung oder Handelsumlenkungen volkswirtschaftlich günstiger ist. Insofern sollte diese Entscheidung auch nicht politisch getroffen werden. Ein Konzentrationszoll würde progressiv mit dem (Markt-) Anteil eines Staates an den eigenen Importen ansteigen und die Diversifizierung darüber erzwingen. Er richtet sich damit auch erga omnes und ist zunächst nicht-diskriminierend. Natürlich wäre der WTO-rechtliche Meistbegünstigungsgrundsatz verletzt, weshalb wir vorschlagen, einen solchen Zoll über die Ausnahmeklausel in GATT-Artikel XXI (Nationale Sicherheit) zu

rechtfertigen. Konzentrationszölle sind ein verhältnismäßig minderschwerer Eingriff verglichen damit, dass auch Totalembargos grundsätzlich zulässig wären. Zölle sind gewöhnlich als flat taxes konzipiert, aber eine Ausnahme gibt es: Im Agrarbereich sind sogenannte Tariff Rate Quotas zulässig. Mengen, die innerhalb einer bestimmten Quote importiert werden, erhalten einen anderen Importzollsatz (meist sogar Null) als Mengen außerhalb der Quote. Ein Konzentrationszoll wäre im Grunde eine Verstärkung von Tariff Rate Quotas, wobei statt Mengen Marktanteile die Basis für die Zollhöhe darstellen würden.

Ein Konzentrationszoll ist für differenzierte Güter allerdings weniger geeignet. Stark ausdifferenzierte Güter können in einem speziellen Kontext dennoch eine große Rolle spielen, z. B. Impfstoffe in einer Pandemie, Munition im Krieg. Wir kennen aber heute unsere künftigen Bedarfe für solche kontextabhängigen Güter nicht und deshalb erscheint eine vorausseilende Diversifizierung nicht sonderlich sinnvoll. Auch das Einlagern ist mit hohen Kosten verbunden. Vielmehr geht es darum, im Krisenfall die Produktion schnell entsprechend ausweiten zu können, oder anders gesprochen, die kurzfristige Substitutionsfähigkeit zu erhöhen. Langfristig sind so gut wie alle Importgüter durch heimische Produktion zu ersetzen. Doch Autarkie ist in Normalzeiten mit sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Daher sollten staatlicherseits kontextspezifische Risiken durch Kapazitätsmärkte abgesichert werden. Kapazitätsmärkte gibt es unter anderem auf Strommärkten, wo Vergütungen zum Teil auch für die bloße Bereithaltung von Erzeugungskapazität gezahlt wird (bei Nicht-Lieferung im Bedarfsfall wird dagegen eine Pönale fällig). Man kann sich das Ganze auch als Optionsscheine vorstellen, die dem Staat das Recht geben, nach einem auslösenden Ereignis innerhalb einer gewissen Zeit eine gewisse Lieferung zu erhalten.

Solche wettbewerblichen Ausschreibungen könnten ermitteln, welche Anbieter zu welchen Kosten ihre Produktion beispielsweise auf kriegswichtige Güter umstellen können. Durch solche Ausschreibungen bestünden für Unternehmen Anreize, schon in Normalzeiten darüber nachzudenken, was sie im Falle von Pandemien, Naturkatastrophen oder Krieg anderes als gewöhnlich produzieren könnten. Die Teilnahme an diesen Ausschreibungen wird bei Bezuschlagung vergütet, aber auch über nicht bezuschlagte Gebote lässt sich eine Menge über die kurzfristige Substitutionsfähigkeit der Volkswirtschaft lernen. Im Kern geht es bei diesem Instrument darum, Substitutionsmöglichkeiten zu identifizieren und Prämien dafür zu bezahlen, dass Unternehmen über alternative Produktionen nachdenken.

## Wie können Handelskriege verhindert werden?

Als kritisch empfundene Abhängigkeiten komplett zu verhindern, dürfte im sehr umfassenden Sinne dennoch mit einigen volkswirtschaftlichen Kosten einhergehen. Deshalb sollte man Handelskriege auch dadurch zu verhindern versuchen, dass man sie aktiv zu führen bereit ist. *Si vis pacem, para bellum*. Spiegelbildlich zur eigenen Importabhängigkeit ist das Ausland von den heimischen Exporten abhängig. Und dabei gibt es aus Sicht von Technologieführern, zu denen die Volkswirtschaften Mitteleuropas in einigen durchaus sehr relevanten Bereichen gehören, viele für das Ausland schwer zu substituierende Exportgüter z. B. bei optischen Geräten, im Maschinenbau, der Medizintechnik, bei Prozessknowhow, hochspezialisierten Fertigungstechniken usw. Beispielhaft steht dafür ASML, der niederländische Weltmarktführer, dessen Lithographen zur Herstellung der neuesten Halbleiter benötigt werden (bei denen wir uns wiederum eine vermeintliche Abhängigkeit attestieren). ASML ist globaler Monopolist, seine Zulieferer sind wiederum über Europa verteilt, beispielsweise stammt die Sensorik aus Niederbayern. Europa ist damit bereits Teil einer globalen Wertschöpfungskette und das kann umgekehrt genauso als Drohung genutzt werden, sollten ausländische Regierungen Halbleiter als Erpressung verwenden wollen.

Gemäß den obigen drei Kriterien dürften unsere Exporte allerdings nur das erste erfüllen. Viele unserer Exportgüter sind nicht unmittelbar konsumrelevant und dürften auch in Knappheitssituationen kaum Zwangsrationierungen unterliegen. Dagegen ist die Substitution aufgrund der angesprochenen Technologieführerschaft sogar mittelfristig eher zweifelhaft. Daraus folgt für Handelskriege eine über die Zeit asymmetrische verlaufende Kostenkurve: Während das russische Gasembargo Europa kurzfristig hohe Kosten schockhaft aufbürdete, schienen die Kosten für die russische Volkswirtschaft geringer, was manche Beobachter an der Sanktionseffektivität zweifeln ließ. Die Kosten sind allerdings für Europa nach Umstellung der Energieversorgung wieder deutlich gesunken, während die russische Volkswirtschaft zunehmend unter dem Mangel an Technologie, Knowhow und Investitionen aus dem Westen leidet. So ist Russland zur Förderung seiner Bodenschätze selbst auf importierte Güter angewiesen. Sanktionen, selbst wenn sie zum Teil über Drittstaaten unterlaufen werden (was schlussendlich steigende Handelskosten bedeutet und ein Nachschärfen kann hier lohnend sein, um die Handelskosten weiterhin auf hohem Niveau zu halten), zeigen damit durchaus Wirkung.

Was folgt daraus? *Erstens* bedarf es einer großen internationalen Koordination bei der Androhung und Durchsetzung von Sanktionen, insbesondere damit Terms-of-

Trade-Effekte bei der Gegenseite spürbar werden (Rubel-Abwertung, Preisdeckel auf russische Erdölexporte). In unserem Buch Felbermayr & Braml (2024) argumentieren wir in diesem Zusammenhang immer aus der Perspektive der westlichen Demokratien in Europa, Nordamerika und Fernost insgesamt, die sich wie geschehen zusammenschließen sollten, um ihre Sanktionspolitik zu harmonisieren. Dazu könnte außerdem das Coordinating Committee on Multilateral Export Controls (CoCom) aus den Zeiten des Kalten Kriegs reaktiviert oder eine Art Wirtschafts-NATO gegründet werden. *Zweitens* bedarf es einer Umkehrung der Wirtschaftsförderpolitik: Es sollten nicht länger jene Branchen und Firmen staatliche Subventionen erhalten, die offensichtlich komparative Nachteile haben, wie die PV-Modulproduktion in Deutschland. Vielmehr sollten die Technologieführer gestärkt werden, damit sie ihre technologische Führerschaft ausbauen können und die Ersetzbarkeit für das Ausland weiterhin schwierig bleibt. *Drittens* sollte eine neue CoCom/Wirtschafts-NATO auch ihre Technologieexportpolitik bzw. Direktinvestitionspolitik gegenüber Drittstaaten koordinieren, um ungewollte Technologieabflüsse zu verhindern. *Viertens* sollten Handelskriege nicht auf Gütermärkte beschränkt bleiben, wo viele EU-Staaten hohe Exportüberschüsse vorweisen und somit insgesamt stärker durch Zölle belegt werden können, als es entsprechendes Potenzial auf der Importseite gibt. Als Trump während seiner ersten Präsidentschaft mit Automobilzöllen gegenüber Europa drohte, brachte Brüssel die Digital Services Tax auf den Plan, eine Steuer, die faktisch einem Zoll auf importierte Software-Dienstleistungen gleichkam. Damit bewies die EU, dass sich traditionell auf Gütermärkte beschränkte Handelskriege auch auf Dienstleistungsmärkte ausweiten lassen.

Ein stärker institutionalisierter Zusammenschluss in einer neuen CoCom/Wirtschafts-NATO muss im Übrigen auch nicht rein auf Protektionismus gegenüber Drittstaaten beschränkt bleiben, sondern könnte untereinander eine vollständige handelspolitische Liberalisierung erreichen. Wichtig erscheint uns dabei die Feststellung, dass demokratisch verfasste Marktwirtschaften mit starkem Rechtsstaat nicht dazu neigen, wirtschaftliche Verflechtungen gegenüber anderen zur außenpolitischen Erpressbarkeit zu missbrauchen. Gewaltenteilung, eine freie Presse, unabhängige Gerichte und freies Unternehmertum lassen es in der Regel nicht zu, dass Firmen strategische Abhängigkeiten des Auslandes möglicherweise deshalb erzeugen, um einen Angriffskrieg oder ähnliches vorzubereiten. Die Postulate der Handelstheorie sind weiterhin gültig, wonach möglichst ungehinderter Handel die Wohlfahrt aller Beteiligten maximiert. Bei strategischen Rivalen oder gar feind-

lich gesonnenen Handelspartnern kann die Wohlfahrtsmaximierung jedoch auch zum strategischen Problem werden, denn militärische Kapazitäten ergeben sich unmittelbar aus der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. In einer solchen Welt kann es sicherheitspolitisch fahrlässig sein, rein auf die Einkommensmaximierung abzielen. Vielmehr spielen die absoluten Einkommensabstände – etwa das BIP der USA relativ zu dem Chinas – eine zunehmende Rolle. Damit gerät auch das auf Ausgleich bedachte WTO-Handelssystem an Grenzen, denn bei Regelverletzungen sieht es symmetrische Vergeltungszölle vor. Sie dienen der Schadensregulierung, sodass sich die absoluten wirtschaftlichen Schäden aus Handelskriegen ziemlich gleich auf die beteiligten Staaten aufteilen. In einer Welt, in der BIP-Abstände

aus sicherheitspolitischen Gründen eine Rolle spielen, genügt diese Art der Vergeltung womöglich nicht, um Handelskriege zu verhindern, denn bei gleichem absolutem Schaden aus Zöllen und Gegenzöllen verändert sich der relative BIP-Abstand zugunsten des größeren Landes. Für kleine Staaten könnte es damit zunehmend lohnend werden, sich zu Handelsblöcken zusammenzuschließen.

---

## Literatur

Felbermayr, G. J. & Braml, M. T. (2024). *Der Freihandel hat fertig. Wie die neue Welt(un)ordnung unseren Wohlstand gefährdet*. Amalthea Verlag, Wien.

---

### Title: *Why Free Trade Is Finished*

**Abstract:** *The article presents central findings from our book “Free Trade Is Finished,” which discusses the trade-off between security and economic policy objectives that has become apparent in recent years. We analytically derive which goods are to be classified as “critical” and formulate three criteria for this: no substitutability in the short term; immediate relevance for consumption; forced rationing in the event of a crisis or the existence of external effects. If these criteria are met, state interventions such as concentration tariffs or capacity markets can solve the procurement problem. In terms of game theory, trade wars can also be avoided by understanding foreign dependencies as a potential weapon in such disputes.*

Harold James

## Der Zolltarif als Trumpfkarte

Die Finanzkrise des Jahres 2008 führte dazu, dass die Globalisierung in Frage gestellt wurde. Die Krise brachte mehr Handelsprotektionismus, verstärkte Migrationsfeindlichkeit und zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg eine anhaltende Phase, in der der Welthandel weniger schnell wuchs als die Weltproduktion. Nach 2008 gab es keine vollständige Umkehr oder De-Globalisierung, sondern eher eine unsichere, „verlangsamte Globalisierung“. In der Folge von COVID-19 erzwangen nationalistisch gesonnene Impfgegner insbesondere in den USA, dem Vereinigten Königreich, Russland und China eine offenere Konfrontation und es kam zu erbitterten Konflikten innerhalb der Europäischen Union. Der Angriff Russlands auf die Ukraine 2022 und die Eskalation der Spannungen um Taiwan verschärfen die geopolitischen Konflikte. Es ist folglich leicht – vielleicht zu leicht – eine nicht vorhandene Balance oder Globalisierung, die in einem viralen Dunst oder im Rauch der Konflikte verschwindet, zu extrapolieren.

Tatsächlich ist der Eindruck einer neuen Phase von De-Globalisierung irreführend, kann aber leicht entstehen, da gewöhnliche Außenhandelsstatistiken, die allein den grenzüberschreitenden Warenhandel betrachten, sinkende Im- und Exporte aufweisen. Es ist einfach so, dass das Verarbeitende Gewerbe weltweit an Bedeutung verliert und daher weniger Handel stattfindet: Wir reduzieren die Menge an Dingen, die wir brauchen und kaufen, und gleichzeitig erleben wir vermehrt einen Übergang in eine Welt der schwerelosen Waren, die nicht mit Schiffen, Flugzeugen oder Zügen transportiert werden müssen (Bénassy-Quéré, 2024). Gemeint ist die Zunahme von Bildungs-, Informations-, medizinischen und juristischen Dienstleistungen, die heute weltweit produziert und gehandelt werden. Diese virtuelle oder E-Globalisierung wird sich fortsetzen, auch wenn die Globalisierung der Dinge ins Stocken gerät. Aber „Dinge“ bleiben wichtig, und sie werden in die Strategiediskussion einbezogen.

Der 5. November 2024 wird als ein entscheidender Wendepunkt in die Geschichte eingehen, an dem die Welt vor einer sehr radikalen Option stand. Donald Trump und die Republikaner haben eine Wahl mit den Themen der Anti-

globalisierung, dem erbitterten Widerstand gegen den Globalismus und der Verpflichtung, Amerika wieder groß zu machen, gewonnen. Die Demokratie ist sehr gut darin, die leidenschaftlichsten Sorgen der Bürger – der Wähler – aufzugreifen. Die Amerikaner waren besorgt über Inflation und Einwanderung.

Wenn die Demokratie gut darin ist, Ängste aufzuzeigen, muss sie nicht unbedingt gut darin sein, die besten Lösungen zu finden. Amerikaner sind über Preiserhöhungen besorgt, aber Zollerhöhungen werden die Preise für viele Waren in die Höhe treiben. Haushaltsgeräte, Elektronik und Kleidung werden teurer werden. Die amerikanischen Landwirte, die in einigen Bundesstaaten, einschließlich der Swing States im Mittleren Westen, einen wichtigen Teil der Wählerschaft ausmachen, werden von den Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder betroffen sein. Die Welt im Allgemeinen, einschließlich Amerika, wird unter einem Zollkrieg leiden.

### Die handelspolitische Debatte

Die Handelspolitik wird allerorten diskutiert, aber die Diskussion wird nicht ehrlich geführt. Anstatt über Kosten und Nutzen zu sprechen, wird die Diskussion in eine grobe Polarisierung zwischen „uns“ und „Ausländern“ gekleidet. Was sich als neuer Konsens herauskristallisiert hat, führt zu kostspieligen, wirtschaftlich nachteiligen Ergebnissen.

Der einzige wesentliche oder politisch relevante Teil der einzigen TV-Debatte im Präsidentschaftswahlkampf zwischen Kamala Harris und Donald Trump fand in den ersten Minuten statt. Harris bezeichnete den Vorschlag von Trump, allgemeine Zölle in Höhe von 20 % zu erheben, mit einem Satz von 60 % für in China hergestellte Waren, als allgemeine Umsatzsteuer. Trump entgegnete daraufhin fälschlicherweise, dass die Kosten von den ausländischen Herstellern und nicht von den amerikanischen Bürgern getragen würden, stellte aber auch richtig fest,

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Prof. Dr. Dr. h. c. Harold James** ist Professor für Geschichte und Internationale Politik an der Princeton University.

dass er als Präsident bereits Zölle erhoben habe und Joe Biden diese (größtenteils) nicht gesenkt habe. So schlimm können sie also nicht sein. Harris blieb eine Antwort auf diesen Punkt schuldig.

Wissenschaftler haben zahlreiche empirische Belege für die Auswirkungen des Handels vorgelegt, und die Ergebnisse sind – vielleicht überraschenderweise – wenig umstritten. Die umfangreichste Studie von Autor et al. (2024) zeigt, dass die Trump-Zölle keine positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe haben, also in dem Bereich, der eigentlich geschützt werden sollte. Berücksichtigt man die Vergeltungszölle anderer Länder, hat die Trump-Maßnahme in den Vereinigten Staaten sogar zu Arbeitsplatzverlusten geführt. Der politische Effekt der Zölle bestand jedoch darin, die Stimmen der Republikaner in den Gebieten zu erhöhen, in denen die „geschützten“ Arbeitnehmer arbeiteten. Die Schlussfolgerung ist, dass die Zölle zwar politische, aber keine wirtschaftlichen Vorteile bringen.

Der politische Effekt, der die Republikaner begünstigte, hätte für Biden kein Grund sein dürfen, die Zölle aufrechtzuerhalten. Aber zu diesem Zeitpunkt hatte die Rhetorik der Eskalation des Handelskriegs die Vereinigten Staaten erfasst, und das Kalkül war, dass ein „Zugeständnis“ an China politisch kontraproduktiv gewesen wäre – obwohl es in Wirklichkeit ein Zugeständnis an die amerikanischen Verbraucher gewesen wäre.

Inzwischen hat sich die gängige Meinung durchgesetzt, dass der Freihandel ein gefährlicher Teil einer diskreditierten „neoliberalen“ Ideologie ist, die von den Vereinigten Staaten und dem Westen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts nach dem Ende des Kalten Kriegs eingeführt wurde. Der Angriff auf diesen Grundsatz erfolgt in Form einer Zangenbewegung von rechts und links. Wladimir Putin und Victor Orbán machen den Angriff auf den Neoliberalismus zum Kern ihrer Ideologie und versuchen zu erklären, wie wirtschaftliche Offenheit zum Zerfall traditioneller gesellschaftlicher Werte führt. Die Linke hat schon lange Argumente für die zersetzenden Auswirkungen des Neoliberalismus vorgebracht. Zentristen wie Biden kamen dann zu der Überzeugung, dass sie politisch profitieren könnten, indem sie Themen aufgriffen, die von der Rechten und der Linken geteilt wurden.

### Friedman gegen Friedman

Der Handelskonflikt ist für Trump seit den 1980er Jahren ein zentrales Anliegen, als er sich leidenschaftlich über eine angebliche japanische Bedrohung zur Übernahme der Welt aufregte. Damals sahen viele Japan in einem Krieg um die Weltherrschaft, in dem eine mächtige zentralisier-

te Verwaltung im Ministerium für Investitionen, Handel und Industrie (MITI) eine subventionsgetriebene Industriepolitik ausheckte, die es großen japanischen Unternehmen ermöglichte, Marktanteile zu gewinnen und ihre internationalen Konkurrenten zu vernichten. In der Automobilindustrie, wo der Absatz japanischer Autos in den USA seit den 1970er Jahren sprunghaft angestiegen war, war dies offensichtlich. Als die USA darauf mit einer ausgehandelten Auferlegung von zahlenmäßigen Beschränkungen („Voluntary Export Restraints“) reagierten, gaben die Japaner den Niedrigpreissektor einfach auf und stellten Luxusautos her. Der amerikanische Politikwissenschaftler George Friedman schrieb 1991 zusammen mit Meredith LeBard eine erschreckende Prophezeiung der Zukunft: „The Coming War With Japan“ (1991). Als das Buch von George Friedman herauskam, war die japanische Blasenwirtschaft aber bereits zusammengebrochen.

In der Phase des rasanten Wachstums erwarb Japan auch Prestigeobjekte: Hollywood-Studios, als Sony in den späten 1980er Jahren Columbia Pictures von Coca-Cola übernahm, oder das Lincoln Center in New York mit seiner ikonischen Wintereisbahn. Trumps eigener Zorn soll sich entladen haben, als er 1988 eine Auktion für das im Filmklassiker „Casablanca“ verwendete Klavier an einen japanischen Sammler verlor. Ein Jahr später forderte er im Fernsehen eine 15 bis 20%ige Steuer auf Importe aus Japan mit dem Argument, dass „Amerika abgezockt wird. Wir sind eine Schuldernation, und wir müssen Steuern und Zölle erheben, wir müssen dieses Land schützen.“ Er sprach auch über Deutschland, Südkorea und Saudi-Arabien (Tankersley & Landler, 2019). In den 2000er Jahren verlagerte sich der Schwerpunkt auf China, aber die Sorge um Deutschland blieb. Er brachte sie oft in Form einer ausgeprägten Abneigung gegen deutsche Autos zum Ausdruck, obwohl Trump gerne antike Biedermeiermöbel aus Deutschland für sein Penthouse an der Fifth Avenue sammelte.

In seiner ersten Amtszeit dachte er über einen 35%igen Zoll auf deutsche Autos nach und sagte Präsident Macron, er wolle keine deutschen Autos auf der Fifth Avenue sehen (Wattles & Riley, 2018). Während des Wahlkampfs 2024 erklärte er in Georgia – einem der Südstaaten mit einer großen Präsenz ausländischer Automobilhersteller: „Ich möchte, dass deutsche Autofirmen zu amerikanischen Autofirmen werden. Ich werde ihnen die niedrigsten Steuern, die niedrigsten Energiekosten und die geringste regulatorische Belastung sowie freien Zugang zum besten und größten Markt der Welt bieten, aber nur, wenn sie ihr Produkt hier in Amerika herstellen“ (o.V., 2024). Tatsächlich befindet sich das größte Werk von BMW bereits in Spartanburg, South Carolina. Angela Merkel versuchte immer wieder als Bundeskanzlerin, Trump an die Zahl der

von deutschen Unternehmen in den USA geschaffenen Arbeitsplätze zu erinnern.

Die Trump-Vorschläge von 2024 – wie das gesamte neue Trump-Paket – sind viel radikaler als die Maßnahmen der vergangenen Trump-Präsidentschaft. Sie bergen viel größere Gefahren. Zunächst einmal sind die Preiseffekte viel größer und die Wohlfahrtsverluste dementsprechend einschneidender. Verschiedene Schätzungen der jährlichen Kosten eines 20%igen Zolls für den Durchschnittsverbraucher und 60 % auf chinesische Ausfuhren reichen von 2.600 US-\$ (Peterson Institute) bis zu 3.900 US-\$ (Center for American Progress) (Riley, 2024, Tabelle 1).

Die Sichtweise von George Friedman über die Handelsbeziehungen zwischen den USA und Japan war nicht die beste Art, den wirtschaftlichen Wandel des späten zwanzigsten Jahrhunderts zu betrachten. Aber die Nullsummen-Mentalität hilft auch nicht wirklich bei der Bewältigung der heutigen Herausforderungen, denen sich die Amerikaner gegenübersehen. Milton Friedman hatte eine ganz andere Sichtweise auf japanische Autos als George Friedman: Die Konkurrenz überlegener japanischer Autos sei ein Ansporn zu Innovation und Verbesserung für amerikanische Hersteller, und ein Schutz würde nur zu einem längeren und schmerzhafteren Prozess des Niedergangs führen, da sie mehr und mehr mit minderwertigen Produkten in Verbindung gebracht würden (Levy, 1992). Auch die drohende Ausweisung von Ausländern, von denen viele in Beschäftigung sind, wird den Preisdruck nicht verringern oder mehr Arbeitsplätze für die verbleibenden Amerikaner schaffen.

Es gibt auch konzeptionelle Probleme, die der Einführung eines stark diskriminierenden Zolls im Wege stehen. Die meisten Produkte sind das Ergebnis komplexer Lieferketten, sodass eine Stufe in China liegen kann, die Endproduktion oder Montage aber woanders (Baldwin, 2019). Viel Aufmerksamkeit wurde dem Anstieg der amerikanischen Importe aus Mexiko und Vietnam gewidmet, während diese Länder gleichzeitig mehr Waren aus China beziehen. Ein großer Teil der US-amerikanischen Generika kommt aus Indien, aber die dortige Produktion verwendet Chemikalien, die von China geliefert werden. Sollten diese Produkte besteuert werden, sind die Amerikaner dann bereit, die Preise für Medikamente, auf die sie angewiesen sind, stark ansteigen zu lassen? Einige werden sich die höheren Preise nicht leisten können, was Krankheit und erhöhte Sterblichkeit zur Folge haben wird.

Es würde lange dauern, bis die USA wirklich autark werden. Derzeit wird in ein neues TSMC-Halbleiterwerk in Arizona mit einem Investitionsvolumen von 40 Mrd. US-\$

investiert, dessen Fertigstellung sich jedoch ständig verzögert (derzeit wird sie auf 2026 oder 2027 geschätzt). Kritische Komponenten für Elektrofahrzeuge kommen größtenteils aus China – Gallium, Germanium – und obwohl es alternative Quellen geben mag, wird es lange dauern, bis sie erschlossen sind (EBRD, 2023). China liefert pharmazeutische Wirkstoffe (Active Pharmaceutical Ingredients, APIs) und wichtige Ausgangsstoffe (Key Starting Materials, KSMs) oder „Bulk-Medikamente“ für die großen Mengen an Generika, die derzeit in Indien hergestellt werden. Im Jahr 2023-2024 entfielen 43,45 % der indischen Arzneimittelimporte im Wert von 3,6 Mrd. US-\$ auf China (Policy Circle Bureau, 2024). Indien hat erste Schritte unternommen, um seine Abhängigkeit durch ein neues Programm für produktionsgebundene Anreize (Production Linked Incentive, PLI) zu verringern, aber die Abkehr von China wird noch lange dauern. In der Zwischenzeit liefert Indien weiterhin die Hälfte des US-Verbrauchs an Generika.

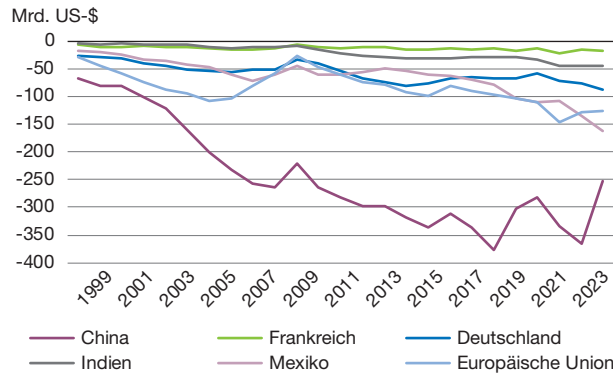
Genau die gleichen Probleme kennzeichnen die europäischen Bemühungen, die Resilienz der Lieferketten zu stärken oder ihre Anfälligkeit zu verringern. Dabei werden sie durch die mangelnde Bereitschaft behindert, chinesische Investitionen zuzulassen. In einigen Branchen, wie z. B. bei den meisten Solarpanelen, ist der Moment, in dem Europa die Produktion hätte ausweiten und die Kosten senken können, bereits verpasst worden – wie der Bericht von Mario Draghi über die europäische Wettbewerbsfähigkeit leider nahelegt.

Je dringlicher es ist, die Lieferketten resilienter zu machen, desto höher sind die erforderlichen Investitionen und desto höher die Kosten. In der Zwischenzeit kann es zu Engpässen kommen, da auch die Lieferanten ihre Produktion umschichten. In einigen Bereichen mögen die Engpässe nur lästig sein, in anderen sind sie lebensbedrohlich. In Europa kam es bereits im Winter 2023/2024 zu Engpässen bei Antibiotika und der Versorgung mit Milchpulver für Babys.

### Bilateralisierung

Zusammen mit der zollpolitischen Besessenheit gibt es auch eine Trumpsche Neigung, bilaterale Handelsbilanzen in den Fokus zu stellen. Hier erscheint die chinesische Herausforderung besonders bedrohlich (Abbildung 1), auch wenn – zum Teil als Folge der Trump-Zölle während der ersten Präsidentschaft und ihrer Fortsetzung mit Biden – ein Teil des chinesischen Handels in dem Sinne multilateralisiert wird, dass er über Zwischenhändler abgewickelt wird, vor allem über Vietnam und Mexiko, die ihre bilateralen Überschüsse mit den USA in die Höhe getrieben haben (Alfaro & Chor, 2023).

Abbildung 1  
Bilaterale Handelsbilanzdefizite der USA



Quelle: US Bureau of Economic Analysis, US International Trade in Goods and Services, Oktober 2024.

Es könnte sich auch um eine „Teile und Herrsche“-Strategie von Trump handeln – der bilaterale Handelsüberschuss mit Frankreich ist z.B. viel geringer als der mit Deutschland. Frankreich könnte also besser behandelt werden, und die USA könnten vom weiteren Zugang zu französischen Weinen (aber nicht zu italienischen – es gibt einen italienischen Überschuss) profitieren. Das Vereinigte Königreich hat ein bilaterales Defizit mit den USA, sodass man erwarten könnte, dass es leicht zu einem Handelsabkommen kommen könnte, vor allem jetzt, da es nicht mehr Mitglied der EU ist. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass es Trump zutiefst stört, vom Schatzkanzler über die Vorteile des Freihandels belehrt oder vom Außenminister als Nazi beschimpft zu werden. Die hochkarätige Unterstützung der Regierung und der Labour-Partei für Kamala Harris im Wahlkampf wird dem Vereinigten Königreich vorgehalten werden.

Der bilaterale Fokus sollte die USA dazu veranlassen, sich stärker auf Südamerika zu konzentrieren, wo die USA Überschüsse haben, nicht aber auf Mexiko, das seit langem im Mittelpunkt der Trumpschen Missgunst steht. Am Vorabend der Wahl erklärte Trump den Wählern in North Carolina, was er der neuen mexikanischen Präsidentin sagen würde: „Ich werde sie gleich am ersten Tag oder früher darüber informieren, dass ich sofort einen Zoll von 25 Prozent auf alles erheben werde, was sie in die Vereinigten Staaten von Amerika schicken, wenn sie diesen Ansturm von Kriminellen und Drogen auf unser Land nicht stoppen“ (The Economist, 2024). Die Einwanderungsproblematik wurde sogar als Rechtfertigung für 100%ige Zollsätze angeführt (Stein, 2024).

Kurz gesagt, von Washington geht eine mehrdeutige Botschaft aus, die zwangsläufig zu Verunsicherung führt:

Das ist in der Tat der Plan, der sich mit der so genannten „Madman“-Theorie der diplomatischen Hebelwirkung deckt (die ursprünglich von Richard Nixon geprägt wurde). Es ist kaum verwunderlich, dass die deutschen Automobilaktien seit der Wahl stark gefallen sind.

Die Verhandlungen werden vor dem Hintergrund der neuen Unsicherheit schwierig sein. Es scheint eine neue Industriestrategie erforderlich zu sein, aber es ist leicht zu erkennen, dass dies zu Ineffizienzen und Fehlinvestitionen führen könnte. Ein wesentlicher Teil des Unbehagens, an dem die deutsche Ampelkoalition schließlich zerbrach, entstand aus der Enttäuschung über die Industriepolitik, über das Heizungsgesetz, aber auch über die vom Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagenen hohen Subventionen für Hightech-Investitionen. Kürzlich kam der Plan von Intel ins Stocken, im Osten Magdeburgs eine hochmoderne Halbleiter-Megafabrik zu bauen, die vom deutschen Steuerzahler mit 10 Mrd. Euro subventioniert werden sollte. Im westlichen Saarland wurde der von Wolfspeed und dem deutschen Automobilzulieferer ZF geplante Bau einer Halbleiterfabrik verschoben.

### Debatten zu handelspolitischen Maßnahmen führen...

Zölle stellen ein Hemmnis für den Handel dar. Sind wir bereit, die US-Wirtschaft und damit auch die Weltwirtschaft durch Protektionismus zum Absturz zu bringen, und zwar in einem Ausmaß, das weitaus größer wäre als die schlechten Reaktionen auf den Hawley-Smoot Act im Jahr 1930 (Irwin, 2017; Boer & Rieth, 2024)? Dieser Zoll verstärkte eine Dynamik, die zu der katastrophalen Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegsjahre führte.

Es gibt zwei Möglichkeiten: Die eine ist, das protektionistische Experiment zu wagen und die Ergebnisse abzuwarten. Das Ergebnis wäre ein massiver Verlust von Arbeitsplätzen und die Verbreitung von Unzufriedenheit und Instabilität in der ganzen Welt. Das wäre eine Wiederholung der 1930er Jahre, eines kläglichen Experiments, das schließlich in der Nachkriegswelt zu der Erkenntnis führte, dass Handel allgemeinen Wohlstand hervorbringt. Die andere Möglichkeit ist, eine ernsthafte und evidenzbasierte Diskussion über die Auswirkungen des Handels zu führen. Theoretisch sollte es einfach sein, die dahinterstehende Politik zu erklären. Wenn der Kompromiss zwischen der Finanzierung der Staatsausgaben durch das Äquivalent einer Umsatzsteuer und dem Rückgriff auf Einkommensteuern besteht, ist das Ergebnis des Protektionismus höchst regressiv. Gering- und Durchschnittsverdiener sind unverhältnismäßig stark von den Zöllen betroffen, während diese für Besserver-

diener kaum einen Unterschied machen. Die Besitzer von Luxusjachten sind nicht wirklich auf Einfuhren aus China angewiesen.

Wie kann eine solche Debatte aus den Korridoren der Wissenschaft herausgeholt werden? In den Vereinigten Staaten gibt es keine Tradition von Volksabstimmungen auf Bundesebene, aber es wäre ein eindrucksvolles und politisch wie wirtschaftlich lohnendes Experiment, die Wähler zu fragen, ob sie höhere Zölle oder Verbrauchssteuern und Einkommensteuersenkungen bevorzugen. Die beste Antwort auf den „Populismus“ könnte darin bestehen, den Mut zu haben, die Menschen zu bestimmten Themen zu befragen, und der Zoll ist das dringendste. Wir werden diese Debatte wahrscheinlich aber erst nach einer sehr schlechten Erfahrung mit einem Zollschock beginnen.

### ... oder Maßnahmen zur Re-Globalisierung stärken

Der Vorstoß zu einer Re-Globalisierung hat eine wesentlich solidere Grundlage.

1. In einer Welt, die vor enormen technischen Herausforderungen steht, im Gesundheitswesen und in der Umwelt, präsentieren sich Lösungen als gemeinsame oder globale öffentliche Güter. In den Jahren 1944 und 1945 betonten die Gestalter der Nachkriegsordnung, dass Frieden und Wohlstand unteilbar sind und nicht das Eigentum einer einzelnen Nation sein können. Heute sind Gesundheit und Glück für einzelne Staaten oder Regionen ganz unabhängig von ihrer Umgebung unmöglich.
2. Es gibt eine konkrete historische Lektion. In den historischen Fällen veränderte und verband die Technologie diejenigen Staaten, die an der Globalisierung teilnahmen. In der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts waren es die Dampfschiffe, die Seekabel und die Eisenbahn. Im letzten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts war es die Rechenleistung: Der erste weit verbreitete Personal Computer erschien 1981. Heute sind es die Daten, die die Welt verbinden und Lösungen für Probleme bieten. Die naheliegende Antwort auf die aktuelle Forderung nach größerer Effizienz der Verwaltung betrifft den Umgang, die Bündelung, die Auswertung und Verbreitung sowie die Nutzung von Big Data. Die Verfügbarkeit neuartiger Informationen bietet die Möglichkeit, einige der Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten zu bekämpfen, die durch die COVID-19-Krise deutlich geworden sind. Eine stärkere Automatisierung könnte bedeuten, dass einige der repetitiven und gefährlichen Aufgaben, die von schlecht bezahlten, unverzichtbaren Arbeitskräften ausgeführt werden, von Maschinen übernommen werden könnten. Telemedizin und daten-
3. Die Globalisierungskrisen erzeugen unmittelbar eine starke Nachfrage nach billigen und zuverlässigen Produkten: Lebensmittel in der Krise Mitte des 19. Jahrhunderts; Öl und Rohstoffe in den 1970er Jahren; medizinische Versorgung, Halbleiterchips, seltene Erden in den 2020er Jahren. Diese Produkte müssen international produziert und gehandelt werden, und zwar am besten mit einer Vielzahl von Anbietern, um die Resilienz der Lieferketten zu gewährleisten.
4. Es besteht auch ein Bedarf an ständiger Innovation. Sich von der Welt abzuschneiden, würde bedeuten, dass man nicht mehr aus einer Vielzahl von Experimenten lernen kann. Die Geschichte der Suche nach einem wirksamen Corona-Impfstoff – eines der Wunder des Jahres 2020 – war nicht der Erfolg eines einzelnen Landes oder seiner besonderen Kultur der Wissenschaft und Innovation.
5. Die Geschichte der Innovation gilt auch für Regierungen und deren Effizienz und Kompetenz. Es ist nicht möglich, im Alleingang brillant zu sein. Selbst wenn ein bestimmter Schritt zufällig erfolgreich erscheint – z. B. der anfängliche deutsche Ansatz zur Eindämmung der Pandemie durch Tests oder später die rasche Einführung des britischen Impfstoffs –, besteht das Risiko, dass sich dieses Glück in anderen Politikbereichen nicht wiederholt.

Eine effektivere Verwaltung auf der Grundlage von Big Data scheint die Preisgabe eines gewissen Teils der Privatsphäre zu erfordern. Sie wird auf Widerstand stoßen, der sich auf die Berufung auf historische Stärken oder Werte stützt, die kompromittiert zu sein scheinen. Europa hat ein hohes Bewusstsein für die Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten und wird sich schwertun, einen akzeptablen Kompromiss zwischen mehr Kapazität und der Preisgabe personenbezogener Informationen zu finden. Die Unfähigkeit, eine Lösung für die Nutzung von Daten zu finden, wird die Europäische Union zunehmend ineffektiv und ihre Politik unkoordiniert erscheinen lassen. Das wird einen Kreislauf der Unzufriedenheit auslösen, der die EU belasten oder sogar auseinanderdividieren wird. Die USA könnten trotz der handelsfeindlichen Rhetorik von Trump als paradoxe Gewinner in einer neuen Welt des neu re-globalisierten internationalen Handels hervorgehen, mit tiefgreifenden Innovationen, die von den Tech-Unternehmern des Silicon Valley vorangetrieben werden, die ein wesentlicher Bestandteil der Trump-Koalition waren und auf ihre Belohnung warten.

---

**Literatur**

- Alfaro, L., & Chor, D. (2023). Global Supply Chains: The Looming „Great Reallocation“. *NBER Working Paper*, Nr. 31661.
- Autor, D., Beck, A., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2024). Help for the Heartland? The Employment and Electoral Effects of the Trump Tariffs in the United States. *NBER Working Paper*, Nr. 32082.
- Bénassy-Quéré, A. (2024, 3. Oktober). *The Policy Mix in a World of Supply Shocks* [Rede an der Universität von Bordeaux].
- Baldwin, R. (2019). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- Boer, L. & Rieth, M. (2024). The Macroeconomic Consequences of Import Tariffs and Trade Policy Uncertainty. *IMF Working Paper*, 24/13.
- EBRD – European Bank for Reconstruction and Development. (2023). *Transition Report 2023-24*.
- Friedman, G., & LeBard, M. (1991). *The Coming War with Japan*. St. Martin's Press.
- Irwin, D. A. (2017). *Peddling Protectionism: Smoot-Hawley and the Great Depression*. Princeton University Press.
- Levy, D. (1992, 1. Juni). *Interview with Milton Friedman*. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- o.V. (2024, 24. September). Trump: German car firms should become American. *Yahoo!news*.
- Policy Circle Bureau. (2024, 22. Juni). India struggling to free pharma industry from dependence on Chinese APIs. *Policy Circle*.
- Riley, B. (2024, 4. November). “Tariffflation” threatens American households. *National Taxpayers Union Blog*.
- Stein, J. (2024). Trump threatens up to 100 percent tariffs on Mexico over immigration. *Washington Post*.
- Tankersley, J. & Landler, M. (2019, 15. Mai). Trump's Love for Tariffs Began in Japan's '80s Boom. *New York Times*.
- The Economist. (2024, November 7). Donald Trump is poised to smash Mexico with tariffs. *The Economist*.
- Wattles, J. & Riley, J. (2018, 31. Mai). Why President Trump's obsession with German cars is misplaced. *CNNMoney*.

---

**Title: Customs Tariffs as a Trump Card**

**Abstract:** *The trade policies of the new Trump Administration will lead to job losses and higher consumer prices. Moreover, the emphasis on bilateral trade balances is likely to be restrictive. The current protectionist tide is due to the lack of an honest public debate about the potential benefits of free trade. Referendums could reveal voters' preferences between tariffs and alternative sources of income. Data-driven policymaking would be a counterweight to politically motivated protectionism and could pave the way for a new wave of globalisation.*

Erdal Yalcin

## Wandel durch Handel im neuen Systemwettbewerb – Zeit für eine Truman-Doktrin 2.0?

Der internationale Handel galt lange Zeit als Lokomotive des Wohlstands. Freier Handel sollte nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung fördern, sondern auch zur Demokratisierung beitragen. Diese Idee war bereits im Bretton-Woods-System von 1944 verankert, dessen drei zentrale Institutionen – der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), später die Welthandelsorganisation (WTO) – als Pfeiler der internationalen Wirtschaftsordnung etabliert wurden. Die Einbindung von Ländern in den Welthandel sollte dabei helfen, westliche demokratische Werte zu verbreiten und Veränderung anzustoßen – Wandel durch Handel.

Die 1990er-Jahre können als goldene Ära dieses Denkens betrachtet werden: Mit der Gründung der WTO (1995), der Integration einst kommunistischer Staaten und der Einbindung Russlands (2012) sowie Chinas (2001) in die Welthandelsordnung blühte der globale Handel auf. Länder wie Polen und Ungarn verzeichneten durch ihre Integration in die europäische und globale Wirtschaft erhebliche Wachstumsraten (Ferenc & Ragnitz, 2024), und China erlebte ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum, das hunderte Millionen Menschen aus der Armut hob. Die weltweiten Wertschöpfungsketten erstarkten, und die Armut konnte zwischen 1990 und 2019 bis zum Beginn der COVID-19-Pandemie kontinuierlich reduziert werden.

Doch heute scheint der Glaube an den freien Handel verblasst zu sein. Auch der Wille des Westens, durch Handel politische Veränderungen hin zu demokratischeren Systemen zu erreichen, scheint schwächer geworden oder gar verloren gegangen zu sein. Hat die Überzeugung der Nachkriegsgeneration, Wandel durch Handel herbeizuführen, versagt? Faktoren wie das Erstarken autoritärer Regime, fehlende politische Unterstützung für Demokratien in der Entwicklung und die zunehmende Ungleichheit in einigen Ländern haben dazu beigetragen, dass der erhoffte Wandel in vielen Fällen ausblieb. Und wenn von einem Versagen des „Wandel durch Handel“ Paradigmas ausgegangen werden muss, was sind die Alternativen?

Diese Fragen stehen im Zentrum der aktuellen Debatte und zwingen uns dazu, neue Ansätze zu suchen, um wirtschaftliche und politische Transformationen in einer zunehmend fragmentierten Welt zu gestalten.

### Ist eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels stets erstrebenswert?

Seit mehr als 200 Jahren befassen sich Wissenschaftler und auch Politiker mit der Frage, ob eine Nation sich einem freien Handel aussetzen soll. Diese Frage ist jedoch nicht eindimensional zu beantworten, da neben den wirtschaftlichen Auswirkungen auch institutionelle und politische Entwicklungen von Bedeutung sind. In wirtschaftlicher Hinsicht wurde die Frage ausgiebig analysiert. Eine Entfesselung des Handels führt in Summe grundsätzlich zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung in teilnehmenden Nationen. Die Gründe für diese positiven Effekte können unterschiedlich sein. Länder mit technologischen Unterschieden können durch Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung gemeinsam mehr erreichen, als wenn sie national in allen Wirtschaftsbereichen aktiv wären (Ricardo, 1817). Ebenso profitieren Länder in einer Welt unterschiedlicher Ressourcenverteilung von grenzüberschreitendem Handel, indem Kostenersparnisse durch eine Spezialisierung auf nationale Stärken erzielt werden können, die mit anderen Nationen geteilt werden können (Heckscher & Ohlin, 1991). Dies bezieht sich nicht nur auf Energiere Ressourcen, sondern auch auf technologisches Know-how, Investitionskapital und viele andere produktionsrelevante Aspekte.

In einer Welt mit zunehmenden Großkonzernen, die Märkte dominieren und nicht zwingend mit intensivem Wettbewerb konfrontiert sind, könnte man meinen, dass das wirtschaftliche Argument für Freihandel an seine Grenzen stößt. Jedoch zeigen Krugman (1979) und Melitz (2003), dass auch in einer solchen Welt die Marktkräfte zu einer

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Prof. Dr. Erdal Yalcin** ist Professor für Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der HTWG Konstanz – University of Applied Sciences.

zunehmenden Produktivitäts- und Wertschöpfungssteigerung führen können.

Wie verhält es sich jedoch mit diesen vermeintlich nur positiven Wirtschaftseffekten auf nationaler Ebene, wenn essentielle Faktoren wie Risiko zusätzlich berücksichtigt werden? Insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren, begleitet von globalen Öl- und Militärkrisen, wurde diese Frage zu einem zunehmend wichtigen Thema in der akademischen und politischen Debatte.

### **Wirtschaftliche Risiken sind kein Argument gegen den Freihandel**

Bei der Frage, wie Risiken einen internationalen Freihandel beeinflussen können, ist eine Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Risiken essentiell. Eine breite Literatur zeigt zunächst, dass Freihandel in einer wirtschaftlich unsicheren Welt nicht zwingend immer zu einer Erhöhung der Wirtschaftsleistung in allen beteiligten Nationen führen muss. Wirtschaftliche Risiken beziehen sich dabei beispielsweise auf die Unsicherheiten bei Entscheidungen in Produktionsprozessen (etwa welche Energieform gewählt werden soll oder welche Getreidesamen angesichts zunehmender Umweltvolatilität genutzt werden sollen). Diese Frage wurde aufgrund der enormen Tragweite für die Handelsbeziehungen zwischen Ländern intensiv analysiert. Die wissenschaftlichen Analysen haben die aufkommenden Argumente gegen einen freien Handel unter Unsicherheit jedoch eindeutig entkräften können. Im Kern wurde festgestellt, dass ein freier grenzüberschreitender Handel von Gütern und Dienstleistungen nicht zwingend wohlfahrtssteigernd sein muss, wenn es keine globalen Finanzintermediäre und -märkte gibt, die eine Absicherung möglicher realwirtschaftlicher Risiken ermöglichen. Anders formuliert, wurde gezeigt, dass in einer Welt mit wirtschaftlichen Risiken ein internationaler realer Handel mit globalen Finanzmärkten einhergehen muss, um wirtschaftliche Ausfallrisiken absichern zu können und somit die positiven Effekte des Freihandels nicht durch Fehlanreize konterkariert werden (Helpman & Razin, 1978). Es ist daher nicht überraschend, dass gerade in den 1980er und 1990er Jahren der Freihandel einhergehend mit der Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte zu historisch großen Wirtschaftssprüngen in der Welt geführt hat.

### **Die Welt sieht sich nicht nur mit wirtschaftlichen Risiken konfrontiert**

Ist ein internationaler Freihandel auch in einer Welt mit politischer Unsicherheit immer vorteilhaft für das Wachstum aller Handelspartner? Diese Frage erfordert eine gründliche Analyse, bei der politische Unsicherheit aus

verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden sollte. Eine erste Form der politischen Unsicherheit ergibt sich aus der Handels-, Geld- und Industriepolitik einzelner Nationen. Häufig versuchen politische Akteure, nationale Wirtschaftsprobleme auf andere Staaten abzuwälzen, was oft zu einseitigen Maßnahmen und Spannungen führt. Ein Beispiel aus der Geschichte sind die Reaktionen vieler Länder auf die wirtschaftlichen Herausforderungen Ende der 1920er Jahre: Viele Länder setzten auf Protektionismus und eine expansive Geldpolitik. Der Smoot-Hawley Tariff Act von 1930 in den USA, der die Zölle auf Importgüter drastisch erhöhte, ist ein bekanntes Beispiel. Gleichzeitig versuchten viele Nationen, durch expansive Geldpolitik ihre Währungen abzuwerten, um Exporte zu fördern. Diese unkoordinierten Maßnahmen verschärften die globalen wirtschaftlichen Probleme und führten zu Vergeltungsmaßnahmen anderer Länder. Die rapide Zunahme von Handelsbarrieren in den 1930er Jahren, gepaart mit expansiver Geldpolitik, führte zu einem globalen Dominoeffekt, der ein stabiles internationales Wirtschaften nahezu unmöglich machte. Versorgungsengpässe, Massenarbeitslosigkeit und Preisinstabilität waren die Folge. Dieses politische Risiko, dass einzelne Länder aus einem koordinierten internationalen Wirtschaftssystem ausscherten, stellte eine massive Bedrohung dar, nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch politisch. Die internationale Gemeinschaft versuchte mit der Gründung globaler Institutionen sicherzustellen, dass ein derartiger Protektionismus, gepaart mit Abwertungsspiralen, nicht erneut die Weltwirtschaft destabilisiert. Das Bretton-Woods-System war bisher Teil dieses institutionellen Rahmens, der geschaffen wurde, um politische Risiken in der dargestellten Form zu verhindern bzw. geordnet in Kooperation zu reduzieren oder zu eliminieren.

Zusätzlich zu den großen internationalen Institutionen gab und gibt es auch kleinere Kooperationsinitiativen, die dazu beitragen können, politische Risiken zu verringern. Ein Beispiel dafür ist das Plaza-Abkommen zwischen den USA und anderen großen Industrieländern aus dem Jahr 1985, das darauf abzielte, die Wechselkurse koordiniert anzupassen, insbesondere den US-Dollar abzuwerten. Diese koordinierte Wechselkurspolitik sollte einseitige Handelsungleichgewichte reduzieren und das Vertrauen zwischen den Nationen stärken. Diese Art von kleineren, flexibleren Abkommen ermöglicht es, auf regionale oder sektorale Unsicherheiten gezielt zu reagieren und Vertrauen zwischen den beteiligten Nationen aufzubauen. Solche Kooperationen sind ebenfalls wichtige Elemente, um das Risiko eines Zerfalls der internationalen Ordnung zu mindern und wirtschaftliche Stabilität zu fördern.

Tabelle 1 veranschaulicht, dass internationale Institutionen wie die WTO und der IWF dazu beitragen können,

**Tabelle 1**  
**Internationale Institutionen reduzieren Risiko**

	Land B: WTO/IWF (Kooperation)	Land B: Zölle (Protektionismus)
Land A: WTO/IWF (Kooperation)	Langfristiger stabiler Nutzen für beide	Land B gewinnt kurzfristig, Land A erleidet Handelsverluste
Land A: Zölle (Protektionismus)	Land A gewinnt kurzfristig, Land B erleidet Handelsverluste	Beide haben Verluste, Handelshemmnisse verhindern Wachstum

Tabelle 1 zeigt die möglichen Ergebnisse unterschiedlicher Handelsstrategien. Wenn zwei Länder kooperieren und Institutionen wie die WTO und den IWF nutzen, profitieren beide langfristig von einem stabilen Wachstum. Wenn jedoch ein Land Zölle einführt, während das andere weiterhin kooperiert, ergeben sich kurzfristige Gewinne für das protektionistische Land und Verluste für das kooperative Land. Entscheiden sich beide für Zölle, führt dies zu gegenseitigen Verlusten und verhindert langfristiges Wachstum.

Quelle: eigene Darstellung.

politische Unsicherheiten zu minimieren und langfristig stabilen Nutzen für alle beteiligten Nationen zu gewährleisten. Kooperation ist dabei der Schlüssel, um das Risiko von einseitigen Maßnahmen und deren negativen Folgen für die globale Wirtschaft zu minimieren. In einer Welt, die nicht nur von wirtschaftlichen, sondern auch von politischen Risiken geprägt ist, bleibt die Bedeutung einer gut funktionierenden internationalen Ordnung somit entscheidend für das nachhaltige Wachstum und den Wohlstand aller beteiligten Nationen.

### Freihandel, internationale Finanzmärkte und Institutionen sind nicht genug

Wenn die letzten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg der Schaffung von Institutionen und der Integration von Finanzmärkten gewidmet waren, warum wird ein international liberalisierter Handel heute zunehmend als Problem gesehen? Eine einfache Antwort darauf könnte sein, dass die Weltgemeinschaft bei den Absicherungsinstrumenten (Institutionen und Finanzmärkten) nicht ausreichend vorgekommen ist oder sogar Rückschritte gemacht hat. Diese Hypothese enthält sicherlich ein Stück Wahrheit. Bereits seit den 2010er Jahren zeichnet sich eine Schwächung der internationalen Institutionen ab. Die WTO diente immer seltener als Streitschlichtungsplattform für große Konflikte. Die EU und die USA begannen zunehmend, Maßnahmen zu ergreifen, um handelspolitische Unstimmigkeiten mit unilateralen Mitteln wie Zöllen oder Subventionen zu kompensieren. Eine weitere Strategie war der Versuch, durch neue, kleine regionale Handelsabkommen wirtschaftspolitische Bündnisse zu schließen, um die Stagnationen in der WTO zumindest regional zu kompensieren. In diesem Kontext sind die angestrebten

Freihandelsabkommen der letzten Dekade zwischen den USA und der EU (TTIP), den USA und asiatischen Staaten (TPP) oder auch die EU-Südamerika-Initiativen (MERCOSUR) zu sehen.

Doch die Ursachen für den zunehmenden Protektionismus liegen tiefer und haben eine Dimension wieder aufgegriffen, die nach den 1990er Jahren an Aufmerksamkeit verloren hatte. Die global verflochtene Wirtschaftsordnung sieht sich plötzlich wieder einem politischen Systemwettbewerb ausgesetzt. Dieser neue-alte Wettbewerb führt zu einer komplexeren Risikosituation, in der geopolitische Konflikte keine Tabus mehr darstellen.

### Wandel durch Handel nicht ohne eine politische Doktrin?

Wie konnte es so weit kommen, dass die Welt erneut vor einer globalen Protektionismuswelle und geopolitischen Konflikten steht? Und gibt es die Möglichkeit, eine Eskalation des Protektionismus zu verhindern? Zum Ende des Zweiten Weltkriegs hatten die politischen Akteure erkannt, dass ein freier Welthandel wirtschaftliche Anreize schaffen kann, um Nationen zur Demokratie und internationalen Kooperation zu führen. Um wirtschaftliche und politische Risiken zu kompensieren, wurden internationale Institutionen wie der IWF, die Weltbank und das GATT ins Leben gerufen, um Stabilität und eine geordnete Zusammenarbeit zu fördern.

Entscheidend ist jedoch, dass es neben diesen beiden Erkenntnissen auch eine politische Doktrin im Westen gab, nach der Staaten im Einflussbereich autoritärer Regime durch die USA und westliche Verbündete sowohl finanziell als auch militärisch unterstützt wurden, um demokratische und marktwirtschaftliche Strukturen zu fördern. Die USA setzten diesen Ansatz mit der Truman-Doktrin von 1947 bis zum Ende des Kalten Krieges 1989 um, in Form der sogenannten Containment-Politik, die darauf abzielte, die Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern und den Einfluss der Sowjetunion einzudämmen (Gaddis, 2005). So wurden Schwellenländer wie Südkorea oder die Türkei neben der wirtschaftlichen Anbindung über den Welthandel auch politisch und militärisch unterstützt, um eine Demokratisierung zu erreichen. Dieser Ansatz war manchmal, wie im Fall von Südkorea, sehr erfolgreich; in anderen Ländern blieb der Erfolg jedoch vorerst aus.

Wichtig dabei war, dass Wandel durch Handel immer in Verbindung mit dem politischen Willen stand, institutionell schwach entwickelte Länder ohne demokratische Strukturen an westliche Werte und Institutionen zu binden. Die westliche Doktrin sah nicht vor, dass undemokratische Länder gleichberechtigt neben offenen westlichen Ge-

sellschaften durch bloßen Freihandel eingebunden werden. Vielmehr sollte die wirtschaftliche Integration über den Welthandel eine politische Transformation fördern und sogar erzwingen. Der Gedanke dahinter war, dass wirtschaftliche Vorteile und Anreize der internationalen Zusammenarbeit, gepaart mit aktiver politischer Intervention, langfristig auch die politischen Systeme dieser Länder beeinflussen und zur Etablierung demokratischer Strukturen führen würden.

Heute jedoch ist dieser Ansatz ins Stocken geraten. Die globale Öffnung und wirtschaftliche Einbindung haben nicht immer die erwarteten politischen Veränderungen bewirkt. Stattdessen sehen wir, dass autoritäre Regime sogar wirtschaftlich gestärkt aus der internationalen wirtschaftlichen Integration hervorgegangen sind, ohne dass sich eine entsprechende politische Liberalisierung eingestellt hätte. Daraus resultiert die Frage, ob der Wandel durch Handel ohne politische Unterstützung, wie sie zur Zeit der Truman-Doktrin praktiziert wurde, eine zielführende Strategie ist, um eine stabile und friedliche Weltordnung zu sichern.

### Die Neudefinierung des Wandels durch Handel

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Auslaufen der Truman-Doktrin entstanden im Westen neue politische Ansätze. Die Vorstellung, dass das „Ende der Geschichte“ erreicht sei (Fukuyama, 1992), gewann an Bedeutung. Es wurde davon ausgegangen, dass Staaten weltweit durch Freihandel und die Integration in internationale Finanzmärkte und Institutionen zu politischen Konvergenzprozessen gelangen würden, mit dem Ziel einer globalen Ausbreitung der Demokratie. Doch der Wegfall der gezielten politischen Intervention in nicht-demokratischen Staaten hatte einen hohen Preis und führte zu einer anderen Entwicklung als erhofft.

Länder wie Russland, China oder die Türkei erlebten ab den 2000er Jahren durch die Einbindung in das internationale Handels- und Finanzsystem historisch bedeutsame wirtschaftliche Aufschwünge. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg um über 5 %, und auch die Infrastruktur sowie Bildungsstrukturen verbesserten sich erheblich (UNCTAD, 2024). Allerdings etablierten sich parallel politische und institutionelle Strukturen, die nicht den westlichen demokratischen Vorstellungen entsprachen. Während der Freihandel die Wirtschaftsleistung in diesen Ländern verbesserte, nutzten viele autoritäre Regime die wirtschaftlichen Vorteile, um ihre Macht zu festigen und autoritäre Strukturen auszubauen.

Eine erste Reaktion des Westens auf diese Entwicklungen waren naive rein vertragliche Anforderungen (wie Men-

schenrechte, Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit), wie es beispielsweise bei der EU-Osterweiterung der Fall war. Hier sollten Länder in den EU-Binnenmarkt integriert werden, um gleichzeitig die Demokratisierung voranzutreiben. Die Erwartung der EU war die Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien. Doch was kann die EU oder der Westen tun, wenn politische Akteure nach der Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen nicht an die vereinbarten politischen Ziele gebunden bleiben (siehe Beispiel Ungarn)?

### Handel durch Wandel

Mit dem Wegfall der Truman-Doktrin wird immer deutlicher, dass ein politischer Wandel allein durch internationalen Handel eine naive Vorstellung der demokratischen Welt war. Insbesondere in zentralistisch organisierten, nicht-demokratischen Staaten wie Russland und China entstehen nun neue Konfrontationen, weil diese Länder ihrerseits internationale Handelsbeziehungen nutzen, um ihr bevorzugtes politisches System in Drittstaaten zu etablieren. Die USA versuchten bis zum Ende der Obama-Administration, diese Entwicklung durch eine neue Containment-Politik zugunsten des Westens zu beeinflussen. Mit dem Scheitern von TTIP und TPP begann jedoch eine neue Vorgehensweise: die direkte wirtschaftliche Konfrontation mit aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie China und Russland. Die zunehmende Nutzung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen (Kinzius et al., 2019) sowie die drastische Zunahme von Sanktionen gegen Staaten verdeutlichen das Scheitern der naiven internationalen Handelspolitik nach 1990 (Yalcin, 2023).

Die westlichen Staaten hätten eine neue Form der Truman-Doktrin gebraucht, die Handel durch Wandel in nicht-demokratischen Staaten politisch unterstützt. Gerade in Schwellenländern zeigt sich, wie sehr der Wegfall einer politischen Unterstützung ein fataler Fehler war. Die Ukraine und die Türkei wurden weitgehend den Kräften des Marktes überlassen, was zur Bildung nationaler Oligarchien führte, die ohne politischen Wandel den Handel für sich nutzen konnten. Im Fall der Türkei war es ab 2006 nicht nur ein Wegfall der politischen Hinwendung zum Westen, sondern sogar eine aktive Ablehnung der politischen Zugehörigkeit – Zitat aus dem Europäischen Parlament: „Die Türkei gehört nicht zu Europa“ (Thumann, 2017).

Die Welt befindet sich wieder in einem politischen Systemwettbewerb. Es ist nicht das Ende der Geschichte, sondern der Beginn einer neuen Epoche, in der der internationale Handel Realität ist. Die Frage lautet, wie ein solcher politischer Systemwettbewerb ablaufen kann, ohne

in eine globale Wirtschaftskrise und geopolitische Eskalation zu münden.

---

## Literatur

- Ferenc, G. & Ragnitz, J. (2024). „In Vielfalt vereint“ – Die wirtschaftliche Lage in den Beitrittsländern nach 20 Jahren in der EU, *Wirtschaftsdienst*, 104(6), 368–371.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post-war American National Security Policy*. Oxford University Press.
- Heckscher, E. F. & Ohlin, B. (1991). *Heckscher-Ohlin Trade Theory* (H. Flam & M. J. Flanders, Hrsg.). MIT Press.
- Helpman, E. & Razin, A. (1978). *A Theory of International Trade under Uncertainty*. Academic Press.
- Kinzius, L., Sandkamp, A. & Yalcin, E. (2019). Trade protection and the role of non-tariff barriers. *Review of World Economics*, 155(4), 603–643.
- Krugman, P. R. (1979). Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, 9(4), 469–479.
- Melitz, M. J. (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71(6), 1695–1725.
- Ricardo, D. (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. John Murray.
- Thumann, M. (2017, 7. September). Türkei: Abbruch hilft nicht. *ZEIT ONLINE*.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. (2024). Online-Datenbank: UNCTADstat.
- Yalcin, E. (2023). Die ökonomischen Effekte von Sanktionen – Schlagkraft, Zielerreichung, Nebeneffekte. *Wirtschaftsdienst*, 103(13), 15–22.

---

**Title:** *Change Through Trade in the New Systems Competition – Time for a Truman Doctrine 2.0?*

**Abstract:** *This article analyses the development and challenges of international trade as a means of economic and political transformation. It examines the historical role of free trade in global integration and highlights the growing criticism of its effectiveness in the face of rising authoritarian regimes. The article underscores the necessity of political support for trade, as exemplified by the Truman Doctrine, and hypothesises that international trade, without accompanying political measures and institutional support, cannot achieve sustainable economic and political transformations.*

Dirk H. Kranen, Stephan Freitag

# STEP – ein Paradigmenwechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik?

Die neue Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) soll Investitionen in strategisch als wichtig erachtete Wirtschaftsbereiche lenken und so die europäische Wettbewerbsfähigkeit stärken. Zu diesem Zweck wird mit STEP erstmals eine breitflächige Förderung von Großunternehmen aus Mitteln der EU-Strukturfonds möglich. Die Europäische Kommission betrachtet STEP als Vorläufer eines Instruments für eine umfassende EU-Industriepolitik. Vor diesem Hintergrund wird der sich andeutende Paradigmenwechsel hin zu einer stärker dirigistischen europäischen Wirtschaftspolitik untersucht.

Der US-amerikanische Inflation Reduction Act von 2022 führte zu Rufen nach einer europäischen Antwort. Mit dem etwa 370 Mrd. US-\$ schweren Maßnahmenpaket fördern die USA Energiesicherheit und Dekarbonisierung. Auf europäischer Ebene war dem Inflation Reduction Act das 750 Mrd. Euro umfassende Investitionsprogramm Next Generation EU vorausgegangen. Die Europäische Kommission wollte zunächst mit einem weiteren umfassenden Investitionsprogramm, einem Souveränitätsfonds, auf den Inflation Reduction Act reagieren. Schließlich legte die Kommission im Juni 2023, im Rahmen der regulären Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR) für 2021 bis 2027, mit STEP eine zunächst kleinere Antwort auf den Inflation Reduction Act

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und entspricht nicht notwendigerweise der Position des Bundesministeriums der Finanzen.

vor. Aufgegeben hat die Europäische Kommission den Souveränitätsfonds jedoch nicht. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen versteht STEP als Vorbote eines umfassenden industriepolitischen Instruments der EU: „This will be the precursor to a fully fledged Sovereignty Fund that would be created in the future“ (Europäische Kommission, 2023a).

STEP hingegen beruht vor allem auf Umschichtungsmöglichkeiten aus bestehenden EU-Fördertöpfen. Aus diesen sollen Finanzmittel in als strategisch wichtig erachtete Bereiche, wie etwa digitale und grüne Technologien, gelenkt werden. Zusätzlich hatte die Europäische Kommission im Rahmen von STEP ursprünglich 10 Mrd. Euro zusätzlicher Finanzmittel vorgeschlagen. Hiervon blieb in der im Februar 2024 verabschiedeten STEP-Verordnung allerdings nur eine 1,5 Mrd. Euro Mittelaufstockung für den Europäischen Verteidigungsfonds übrig. In der öffentlichen Diskussion etwas weniger wahrgenommen wurde der industriepolitische Kern von STEP.

## Weitreichende Anpassungen der EU-Kohäsionspolitik durch STEP

Der industriepolitische Kern von STEP zeigt sich vor allem in den darin enthaltenen weitreichenden Anpassungen der EU-Kohäsionspolitik, die für eine breitflächigere Großunternehmensförderung geöffnet wird. Um die in STEP definierten strategischen Ziele zu verfolgen, können die Mitgliedstaaten ihre EU-Strukturfondsmittel auch zur Förderung von Großunternehmen umschichten. Eine Förderung von Großunternehmen erfolgt entlang üblicher Verfahren der Kohäsionspolitik, also per EU-Zuschuss mit verpflichtendem nationalen Finanzierungsanteil und Projektbindung. Mit den Strukturfonds wurden bisher vor allem öffentliche regionale Fördervorhaben sowie klei-

**Dirk H. Kranen** ist Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen, derzeit an der Deutschen Botschaft in Washington D.C. tätig und ist Lehrbeauftragter an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin.

**Stephan Freitag** ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Finanzen in Berlin.

ne und mittlere Unternehmen gefördert. Eine Förderung von Großunternehmen war nur in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich.

Mit STEP ändert sich dies grundlegend für den größten EU-Strukturfonds, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) mit einem Mittelvolumen von 217 Mrd. Euro und den Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) mit Mitteln in Höhe von 19 Mrd. Euro (Europäische Kommission, 2021).<sup>1</sup> Eine Förderung von Großunternehmen aus Mitteln des EFRE wird vor allem für Süd- und Osteuropa ermöglicht. STEP sieht nämlich eine Großunternehmensförderung in Regionen mit einem BIP pro Kopf unterhalb des EU-Durchschnitts sowie für reichere Regionen in Mitgliedstaaten mit einem unterdurchschnittlichen BIP pro Kopf vor. In Deutschland kommt die neue Möglichkeit zur Großunternehmensförderung somit vor allem für die neuen Bundesländer in Betracht. Die Großunternehmensförderung ist insgesamt auf 20 % der gesamten EFRE-Mittel begrenzt. Mit dem JTF hingegen können Europas Großunternehmen ohne regionale Einschränkung und ohne anteilige Begrenzung gefördert werden.

Mit zwei weiteren grundlegenden Änderungen an der bisherigen EU-Strukturpolitik werden den Mitgliedstaaten finanzielle Anreize gesetzt, STEP und die neu geschaffene Möglichkeit zur Großunternehmensförderung zu nutzen:

*Erstens* wird den Mitgliedstaaten für STEP-Vorhaben ein hoher Vorschuss in Höhe von 30% des STEP-Fördervolumens gewährt, zusätzlich zu der ohnehin in der Strukturpolitik ausgezahlten geringeren regulären Vorfinanzierung. Deren Zweck ist es eigentlich, den Strukturprojekten zu Beginn der Förderung etwas Liquidität bereitzustellen. Voraussetzung für die Auszahlung des Vorschusses in Höhe von 30% ist, dass die Mitgliedstaaten ihre STEP-Fördervorhaben vorab von der Europäischen Kommission genehmigen lassen. Für den JTF wurde der 30% Vorschuss mit Inkrafttreten von STEP bereits pauschal an die Mitgliedstaaten ausgezahlt. Beim JTF ist aufgrund seines Klimabezugs eine Genehmigung der an STEP angepassten Programme durch die Kommission nicht erforderlich. Der zusätzliche Vorschuss von 30 % kann auch für den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) mit einem Fördervolumen von 98,5 Mrd. Euro und für den EU-Kohäsionsfonds mit einem Volumen von 48 Mrd. Euro ausgezahlt werden. Eine Großunternehmensförderung

für STEP-Vorhaben ist mit diesen beiden Fonds allerdings nicht möglich.

Ein *zweiter* Anreiz zur Großunternehmensförderung mit Strukturfondsmitteln über STEP ist die Aufhebung des bisher verpflichtenden nationalen Finanzierungsanteils. Für den EFRE, ESF+, Kohäsionsfonds und JTF wird eine 100%ige EU-Finanzierung von Kohäsionsmaßnahmen möglich. Bisher beträgt der nationale Finanzierungsanteil zwischen 15 % und 60 %, gestaffelt nach dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand der geförderten Region. Wohlhabendere Regionen müssen einen höheren nationalen Finanzierungsanteil erbringen. Dieser ist ein zentrales Prinzip der EU-Strukturförderung, da er die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Fördervorhaben sicherstellen soll. Zudem erhöht der nationale Finanzierungsanteil das gesamte Fördervolumen.

Eine Umschichtung von Strukturfondsmitteln in STEP-Fördervorhaben, einschließlich einer Großunternehmensförderung müssen sich die Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission genehmigen lassen. Durch diesen neugeschaffenen Genehmigungsvorbehalt kann die Kommission direkter in die konkrete Ausgestaltung der Förderpolitik eingreifen. Bislang waren die Mitgliedstaaten frei bei der Entscheidung, welche Projekte sie fördern, solange diese im Rahmen der mit der Kommission geschlossenen Partnerschaftsvereinbarungen und Programme förderfähig waren. Nun wird die Kommission bis auf die Projektebene an der Entscheidung beteiligt.

Die finanziellen Auswirkungen der Großunternehmensförderung mit STEP auf den laufenden MFR sind begrenzt. Es können lediglich Mittel innerhalb der Zuweisung je Mitgliedstaat umgeschichtet werden. Allerdings erfolgte mit STEP ein Richtungsentscheid. Mit der Möglichkeit zu einer breitflächigeren Großunternehmensförderung wurde ein vollkommen neuer europäischer Förderzweck eingeführt. Wird dieser von den Mitgliedstaaten genutzt, worauf die geschaffenen Anreize über Vorschusszahlung und vollständiger EU-Finanzierung hindeuten, könnten sich daraus finanzielle Folgen für den nächsten MFR ab 2028 ergeben. In den 2025 beginnenden Verhandlungen über den nächsten MFR könnten für den neuen Förderzweck Großunternehmensförderung zusätzliche Finanzmittel gefordert werden. Deutschland müsste zusätzliche EU-Finanzmittel gemäß dem deutschen Finanzierungsanteil von etwa 25 % bezahlen. Zum Vergleich, Deutschland erhält gegenwärtig etwa 5 % der EU-Strukturfondsmittel.

### Gesetzgebungsverfahren und Beschluss von STEP

Die politischen Verhandlungen zu STEP wurden von aktuellen geopolitischen Themen überlagert und verliefen

<sup>1</sup> Der JTF wurde 2021 im Rahmen des Maßnahmenpakets Green Deal eingeführt, um den regionalen Strukturwandel hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu unterstützen. Seine Finanzmittel setzen sich zusammen aus etwa 11 Mrd. Euro aus Next Generation EU und etwa 8 Mrd. Euro aus dem MFR 2021 bis 2027.

eher unauffällig. Mit der MFR-Halbzeitüberprüfung, in dessen Rahmen STEP vorgeschlagen wurde, ging die Europäische Kommission über die übliche Adressierung unabweisbarer Bedarfe hinaus. Neben STEP umfasste die Halbzeitüberprüfung europapolitisch aktuelle Vorschläge wie eine zusätzliche Unterstützung der Ukraine, zusätzliche Mittel für Migration und die Schaffung eines Sonderinstruments für die Zahlung der gestiegenen Zinskosten für Anleihen von Next Generation EU (Europäische Kommission, 2023b). Diese aktuellen Vorschläge, vor allem derjenige zur Ukrainehilfe, überlagerten die öffentliche Diskussion von STEP in Deutschland. Der ehemalige Bundesfinanzminister Christian Lindner, zu der Zeit zuständig für den EU-Haushalt, äußerte sich jedoch Ende September 2023 im Bundestag eher kritisch zu neuen EU-Töpfen zur Förderung von als strategisch wichtig erachteten Industrien in der EU (o.V., 2023). Auf europäischer Ebene dürften die STEP-Vorschläge zur Kohäsionspolitik vor allem den größeren Kohäsionsmittel-Empfängern in Süd- und Osteuropa entgegengekommen sein. Das Anliegen der Kommission mit STEP ein umfassendes Instrument für eine europäische Industriepolitik einzuführen, dürfte bei den Nettoempfängern des MFR ebenfalls auf Zustimmung gestoßen sein.

Die erste hochrangige europäische Aussprache zu STEP fand am 26. und 27. Oktober 2023 im Europäischen Rat statt. Dieser verwies die Arbeiten zur MFR-Halbzeitüberprüfung einschließlich STEP jedoch zur weiteren Beratung zurück an die vorbereitenden Ratsgremien (Europäischer Rat, 2023a). Vorherrschende Themen beim Europäischen Rat waren die Lage in der Ukraine und in Nahost. Im folgenden Europäischen Rat am 14. und 15. Dezember 2023 wurde STEP als Teil der MFR-Halbzeitüberprüfung von 26 Mitgliedstaaten unterstützt (Europäischer Rat, 2023b). Eine Einigung scheiterte am Widerstand Ungarns, vor allem mit Blick auf die im Paket enthaltene Hilfe für die Ukraine. Eine Einigung zur Halbzeitüberprüfung, einschließlich STEP, wurde im Europäischen Rat am 1. Februar 2024 erzielt (Europäischer Rat, 2024). In der Folge nahm der Rat die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament auf, das sich bereits im Vorfeld für STEP ausgesprochen hatte. Am 7. Februar 2024 einigten sich Rat und Parlament auf STEP, die Verordnung wurde am 29. Februar veröffentlicht (EU-Verordnung, 2024).

### Paradigmenwechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik

STEP passt zu einer sich abzeichnenden Tendenz innerhalb und außerhalb Europas hin zu einer stärker interventionistischen Wirtschaftspolitik. Die Wirtschaftspolitik der EU war bislang durch ordnungsliberale Prinzipien geprägt. Ordnungsliberale Prinzipien betonen die Be-

deutung von Marktmechanismen und die Minimierung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft. Diese Prinzipien wurden insbesondere durch die Arbeiten des deutschen Ökonomen Walter Eucken und der Freiburger Schule geprägt. Eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung betont den Wettbewerb als zentrales Steuerungsinstrument und sieht den Staat vornehmlich in der Rolle des Rahmensetzers, der die Bedingungen für freien Wettbewerb gewährleistet, ohne jedoch selbst als wirtschaftlicher Akteur aufzutreten.

Dieses ordoliberalen Prinzip des Primates des Marktes wurde im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgehalten und konkretisiert. Während das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Wirtschaftsordnung neutral ist und keine explizite Festlegung auf eine marktwirtschaftliche Ordnung enthält,<sup>2</sup> konkretisiert der AEUV die Prinzipien einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft und legt verbindliche Regeln für staatliche Eingriffe und Wettbewerb fest. So enthält der europäische Rechtsrahmen umfassende Regeln zur Wettbewerbspolitik und zur Kontrolle staatlicher Beihilfen, die darauf abzielen, faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts zu gewährleisten. Diese Regeln sind in den Artikeln 101 bis 109 des AEUV verankert. Artikel 101 AEUV verbietet alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die den Wettbewerb einschränken könnten, wie Kartelle und Absprachen. Artikel 102 AEUV untersagt den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Artikel 107 AEUV regelt die Zulässigkeit staatlicher Beihilfen und legt fest, dass staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind.

Die Entscheidung der Europäischen Kommission, ordnungspolitische Prinzipien in ihren Verträgen festzuschreiben und eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft zu fördern, resultiert aus mehreren historischen und politischen Gründen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wollten die Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft eine Wirtschaftsordnung schaffen, die Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa gewährleisten sollte. Sie erkannten, dass ein freier und fairer Wettbewerb unerlässlich ist, um die Effizienz der Märkte zu steigern und die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten zu stärken. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat durch seine Rechtsprechung maßgeblich zur Durchsetzung der

<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die fehlende Eindeutigkeit des Grundgesetzes im Bezug zur marktwirtschaftlichen Ordnung im Mitbestimmungs-Urteil vom 1. März 1979 hervorgehoben. So enthalte „das Grundgesetz ... keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“ (Papier, 2007).

Wettbewerbsregeln und damit zur Stärkung der marktwirtschaftlichen Ordnung beigetragen. So hat der EuGH wiederholt betont, dass Wettbewerbsregeln wesentliche Bestandteile der EU-Verträge sind und strikt eingehalten werden müssen, um den Binnenmarkt zu schützen und zu fördern. Die Europäische Kommission, als Hüterin der Verträge, und insbesondere die Generaldirektion Wettbewerb, spielte in den letzten Jahrzehnten eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln zur Sicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Die bestehenden Instrumente der Wirtschaftsförderung der EU berücksichtigen diese Festlegung und sind darauf ausgerichtet wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung zu fördern, ohne Marktverzerrungen zu verursachen. So sind die EU-Strukturfonds so konzipiert, dass sie die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Regionen und Sektoren steigern, ohne den Wettbewerb zwischen den Unternehmen zu beeinträchtigen. Die Europäische Kommission führt regelmäßige Bewertungen durch, um sicherzustellen, dass die Mittelvergabe transparent, zielgerichtet und wettbewerbsneutral erfolgt.

Auch im Gefolge der Euro-Schuldenkrise ab 2010 hat die EU versucht, die Wettbewerbsfähigkeit mit besseren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie etwa verlässliche Rechtsrahmen, effiziente öffentliche Verwaltungen oder gut funktionierende Arbeitsmärkte, zu stärken. Diese vertikal ausgerichtete Industriepolitik verfolgte die EU vor allem mit ihrem wirtschaftspolitischen Koordinierungsinstrument, dem Europäischen Semester. Ein Ergebnis des Europäischen Semesters sind die länderspezifischen Empfehlungen des Rates, die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderungen aller Mitgliedstaaten darlegen. Diese haben üblicherweise ein Eigeninteresse daran, ihre wirtschaftlichen Rahmenbedingungen regelmäßig zu verbessern. Die vertikal ausgerichtete europäische Industriepolitik gründet auf der wissenschaftlich und politisch wenig strittigen Annahme, dass günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen eine zentrale Voraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum sind.

Eine Verschiebung der europäischen Wirtschaftspolitik hin zu einer stärker dirigistischen bzw. horizontalen Industriepolitik deutet sich in verschiedenen europäischen Maßnahmen der vergangenen Jahre an. Ein bekanntes Beispiel hierfür dürfte der Green Deal sein, mit dem unter anderem lenkend in den europäischen Automobilmarkt eingegriffen wird, indem der Verbrennermotor ab 2035 faktisch verboten werden soll. Weitere Beispiele könnten EU-Maßnahmen für fortschrittliche Computerchips sein, mit denen europäische Produktionskapazitäten ausgeweitet werden sollen oder Ausnahmen im Beihilferecht

geschaffen werden.<sup>3</sup> Der von der Europäischen Kommission angekündigte Vorschlag für ein Instrument für einen Souveränitätsfonds bzw. eine umfassende EU-Industriepolitik bleibt abzuwarten.

Gründe für diesen sich andeutenden Paradigmenwechsel in der europäischen Wirtschaftspolitik könnten außerhalb und innerhalb der EU zu finden sein. Global ist eine Tendenz zur Blockbildung und zur Abkehr von der internationalen Arbeitsteilung zu beobachten. Die daraus folgende stärkere Systemrivalität wird vielfach über Subventionen und Protektionismus ausgetragen (Fischer, 2024). Die EU verlor mit dem Austritt Großbritanniens im Januar 2020 einen Fürsprecher marktwirtschaftlicher Prinzipien. Der Brexit verschob das Kräfteverhältnis im Rat zugunsten der Befürworter stärkerer staatlicher Eingriffe in den Markt.

Mit einem solchen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel wären für Europa Risiken verbunden. Es gibt kein historisches Beispiel für erfolgreichen Interventionismus. Der von von Hayek als Entdeckungsverfahren beschriebene Wettbewerb (von Hayek, 1969) wird in einer stärker staatlich gelenkten Wirtschaft geschwächt. An die Stelle des Koordinierungssystems des Marktes treten zunehmend staatlich gelenkte europäische Entscheidungen. Die unterminierte Allokationsfunktion des Marktpreises kann zu Ineffizienzen führen, wie z. B. die staatliche Lenkung europäischer Finanzmittel in sich als unrentabel herausstellende Bereiche. Es gilt als unstrittig, dass der Staat dem Markt in der Koordinierung von Angebot und Nachfrage unterlegen ist. Umfassendere europäische Eingriffe in die Wirtschaft würden zudem das Risiko bergen, dass Unternehmen ihre Ressourcen zunehmend dafür einsetzen, europäische Förderung zu erhalten. Der für einen funktionierenden Wettbewerb in Europa wichtige Ersatz nicht mehr rentabler Unternehmen oder Produkte durch neue rentable Unternehmen oder Produkte könnte gestört werden. Eine vermehrt dirigistische europäische Wirtschaftspolitik könnte, obgleich genau das Gegenteil beabsichtigt ist, zu geringerer Wettbewerbsfähigkeit und sinkendem Wirtschaftswachstum in Europa führen.

### **Kritik an der Förderung von Großunternehmen – Erfahrungen in den neuen Bundesländern**

Die Förderung von Großunternehmen ist nicht neu. Diesem Ansatz liegt die Idee zugrunde, dass der Staat aufgrund von absehbaren Entwicklungen steuernd in die Wirtschaft eingreifen könne. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands gab es den Politikansatz der Förderung

<sup>3</sup> Vgl. European Chips Act und Important Projects of Common European Interest.

von regionalen Wachstumspolen und Unternehmensclustern in den neuen Bundesländern. Durch eine Förderung bestimmter Regionen und Unternehmensbereiche wollte man positive externe Effekte für die ganze Region induzieren. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2004/05 diesen Politikansatz empirisch überprüft. Das Ergebnis ist ernüchternd. So zeigte eine erneute Analyse der ursprünglich als Wachstumspole identifizierten Arbeitsmarktregionen, dass sich die Erwartungen nicht erfüllt haben. Weder in den betrachteten Teilzeiträumen noch über den Gesamtzeitraum der Jahre von 1992 bis 2001 zeigten die „Wachstumscluster“ höhere wirtschaftliche Zuwächse als der Durchschnitt der neuen Bundesländer. In einer Arbeitsmarktregion, die nicht als Wachstumscluster eingeordnet wurde, konnte demgegenüber ein weit überdurchschnittliches Wachstum beobachtet werden. Der Sachverständigenrat kommt daher zu dem Ergebnis, dass eine Konzentration von Fördermitteln auf regionale Wirtschaftspole auf einer empirisch unsicheren Basis steht und eine Konzentration in der Förderpolitik auf bestimmte Cluster allenfalls ein ergänzendes Element sein könne (SVR, 2004, S. 458).

Diese Einschätzung lässt sich auf die europäische Ebene übertragen und die Sinnhaftigkeit der Förderung von Großunternehmen im Rahmen der STEP-Verordnung hinterfragen. Eine massive Förderung einzelner Investitionen wird natürlich eine gewisse Wirkung haben und nicht wirkungslos verpuffen. Allerdings sollten bei der Beurteilung des Erfolgs der Förderung nicht nur die positiven Effekte der Fördermaßnahmen berücksichtigt werden, vielmehr müssten auch die negativen Effekte des mit der Finanzierung der Investitionszuschüsse verbundenen Mittelentzugs berücksichtigt werden. Diese Mittel stehen an anderer Stelle nicht mehr zur Verfügung und hätten, wären sie beim Steuerzahler verblieben, einen höheren Wachstumsbeitrag leisten können. Eine solche Berücksichtigung der Opportunitätskosten findet jedoch bei industriepolitischer Förderung üblicherweise nicht statt. Zudem ist die Förderung einzelner Unternehmen teuer, da mit erheblichen Mitnahmeeffekten zu rechnen ist. Die

Investoren, die ein Investitionsvorhaben ohne Förderung nicht, mit Förderung aber gerade noch durchführen, sind sehr schwer zu identifizieren. Daher werden auch solche Investoren Zuschüsse erhalten, deren Investitionsvorhaben auch ohne Förderung rentabel genug gewesen wären (SVR, 2004, S. 470).

Die zu beobachtende Hinwendung zu einer Industriepolitik, die einzelne Unternehmen und Technologien fördert, ist Ausdruck einer Überschätzung des staatlichen Wissens. Woher soll der Staat die Technologien von morgen kennen? Und woher kommt der Glaube, solche Technologien besser als der private Sektor identifizieren zu können. Fehlschläge einer solchen staatlichen Technologiepolitik sind daher vorprogrammiert.

---

## Literatur

- Europäische Kommission. (2021). *The EU's 2021-2027 long-term-budget and NextGenerationEU – Facts and figures*.
- Europäische Kommission. (2023a, 20. Juni). *Presseerklärung zu STEP*.
- Europäische Kommission. (2023b, 20. Juni). *Presseerklärung zum EU-Haushalt*.
- Europäischer Rat. (2023a, 27. Oktober). *European Council meeting (26 and 27 October 2023) – Conclusions*. EUCO, 14/23.
- Europäischer Rat. (2023b, 15. Dezember). *European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions*. EUCO, 20/23.
- Europäischer Rat. (2024, 1. Februar). *Special meeting of the European Council (1 February 2023) – Conclusions*. EUCO, 2/24.
- EU-Verordnung. (2024). *Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und Rates vom 29. Februar 2024 zur Einrichtung der Plattform „Strategische Technologien für Europa“ (STEP) und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und der Verordnungen (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 und (EU) 2021/241*. Amtsblatt der Europäischen Union.
- Fischer, P. (2024, 26. März). *Der Westen im Subventionsfieber*. *Neue Zürcher Zeitung*.
- o. V. (2023, 7. September). *Lindner lehnt neue Finanztöpfe für strategisch wichtige Technologien ab*. *Reuters*.
- Papier, H.-J. (2007, 19. März). *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz*. *APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2004). *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*. *Jahresgutachten 2004/05*.
- von Hayek, F. A. (1969). *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*. In F. A. von Hayek, *Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze* (S. 249–265). Mohr Siebeck.

---

### Title: *STEP – A Paradigm Shift in European Economic Policy?*

**Abstract:** *The new Strategic Technologies for Europe Platform (STEP) is intended to channel investments into economic sectors that are considered strategically important and thus strengthen European competitiveness. To this end, STEP will make it possible for the first time to support large companies on a broad scale with EU structural funds. The European Commission regards STEP as a precursor to an instrument for a comprehensive EU industrial policy. Against this background, the emerging paradigm shift towards a more dirigiste European economic policy is examined.*

André Wolf

# Resilienzauktionen für Nullemissionstechnologien

Der rasche Übergang Europas zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft hat eine begrenzte Anzahl von Technologien für erneuerbare Energien, wie Wärmepumpen und Solarzellen, in den Mittelpunkt der industriellen Strategie der EU gestellt. Bei einigen dieser Netto-Null-Technologiegüter ist die EU in erheblichem Maße von Einfuhren aus einigen wenigen Drittländern abhängig, insbesondere China. Dadurch sind die europäischen Lieferketten Risiken ausgesetzt, die nur schwer zu beherrschen sind. Als Reaktion darauf hat die EU die Weichen für ein neues marktbasierendes Instrument gestellt: die Einführung von Resilienz Kriterien im öffentlichen Beschaffungswesen und bei Auktionen zur Förderung erneuerbarer Energien. In diesem Artikel werden die Gründe für solche Kriterien erörtert und die Stärken und Schwächen verschiedener Gestaltungsoptionen untersucht. Am Beispiel der Förderauktionen für Freiflächen-PV in Deutschland werden die Auswirkungen eines Resilienzbonus auf die Förderkosten und die Nachfrage nach heimischen PV-Modulen simuliert.

Europas Transformation zur Klimaneutralität hängt an der Verfügbarkeit einer begrenzten Zahl von Technologien. Auf den Weltmärkten für einige dieser wichtigen „Netto-Null-Technologien“, wie Speicherbatterien und Photovoltaik (PV)-Module, spielen europäische Hersteller nur eine untergeordnete Rolle. In Zukunft droht ihre Position durch strukturelle Kostennachteile bei Ressourcen wie Arbeit und Energie weiter geschwächt zu werden. Dies gefährdet nicht nur die Innovationskraft Europas in diesen Bereichen, sondern zementiert auch die Importabhängigkeit von wenigen Lieferländern, insbesondere von China. Ein solches Szenario setzt die EU einem hohen Risiko von Handelsstörungen und politischer Erpressung aus. Es widerspricht auch der grundlegenden Vorstellung der EU, dass der internationale Handel von komparativen Vorteilen bestimmt sein sollte. Denn die dominante Marktposition Chinas ist zumindest zum Teil eine Folge gezielter Industriesubventionen (Bickenbach et al., 2024).

Vor diesem Hintergrund hat sich die EU ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Im Jahr 2030 sollen die heimischen Produktionskapazitäten für Netto-Null-Technologien ein Niveau von 40 % des jährlichen Bedarfs in der EU erreichen (EU, 2024). Die angebotsseitigen Maßnahmen, die bisher auf

EU-Ebene vereinbart wurden – insbesondere eine Verkürzung von Genehmigungsverfahren für Fertigungskapazitäten und eine Fokussierung bestehender Förderkanäle – bleiben weit hinter den Ambitionen dieses Ziels zurück. Die Hoffnungen richten sich deshalb auf ein neues nachfrageorientiertes Förderinstrument: die Einführung von Resilienz Kriterien im öffentlichen Beschaffungswesen und in Förderauktionen für erneuerbare Energien. Bei hoher Importabhängigkeit von einzelnen Drittstaaten bei bestimmten Technologiekomponenten werden Obergrenzen für den Anteil der Komponenten festgelegt, der von den marktbeherrschenden Lieferländern bezogen werden darf. Dies erzeugt Anreize für Bieter, ihre Beschaffungskanäle zu diversifizieren und damit die Nachfrage nach Vorleistungen aus alternativen Bezugsquellen zu erhöhen.

Eine intuitive wohlfahrtsökonomische Begründung für verbindliche Resilienz Kriterien wäre der Wunsch, Monopole oder Oligopole auf Märkten für kritische Technologien zu überwinden. Wenn Investoren die Durchsetzung solcher Kriterien als glaubwürdig erachten, kann dies Investitionen in alternative Produktionsstandorte anregen und

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Dr. André Wolf** ist Fachbereichsleiter am Centrum für Europäische Politik (cep) in Berlin.

dazu beitragen, skalenbedingte Wettbewerbsvorteile der dominierenden Produzenten abzubauen. Auf diese Weise könnten sich die Kriterien mit der Zeit selbst überflüssig machen. Da sie jedoch nur auf den Produktionsstandort Bezug nehmen, sind sie als wettbewerbsförderndes Instrument zu unpräzise. Wie das Beispiel der PV-Module zeigt, kann eine hohe geografische Konzentration des Angebots durchaus mit einem starken Preiswettbewerb zwischen Anbietern aus derselben Region (in diesem Fall: China) einhergehen (Crooks, 2024). Davon profitieren europäische Importeure in Form niedriger Weltmarktpreise. Streng formulierte Resilienz Kriterien könnten die Wettbewerbsintensität sogar verringern, wenn sie die Zahl der zugelassenen Anbieter deutlich einschränken.

Ein überzeugenderes ökonomisches Argument ist die Existenz politischer Versorgungsrisiken. Eine hohe Konzentration des weltweiten Angebots kritischer Technologien in einem Land impliziert eine hohe Abhängigkeit weltweiter Importe von der Industrie- und Handelspolitik dieses Landes. Dies stärkt zum einen seine geostrategische Machtposition, da es die eigene Wirtschaftspolitik als diplomatisches Druckmittel einsetzen kann. Zum anderen entstehen direkte wirtschaftliche Risiken für die Wertschöpfungsketten in den Importländern. Während Preisrisiken potenziell abgesichert werden können, ist dies bei physischen Beschaffungsrisiken zumindest kurzfristig oft nicht möglich. Handelt es sich bei dem betreffenden Produkt um ein schwer substituierbares Vorprodukt oder ein Kapitalgut, können sich diese Beschaffungsrisiken auf ganze Lieferketten erstrecken. Aus Sicht eines Investors ist eine Risikodiversifizierung besonders schwierig, wenn die betreffende Technologie aufgrund ihres breiten Anwendungsspektrums die Grundlage für Lieferketten in einer Vielzahl unterschiedlicher Branchen bildet, wie dies bei einigen Schlüsseltechnologien für erneuerbare Energien der Fall ist. Dies impliziert stark positiv korrelierte Branchenrisiken.

Aus diesem Grund können praktische Maßnahmen zur Überwindung solcher Abhängigkeiten als eine Art positiver externer Effekt angesehen werden. Indem sie zur Schaffung räumlich diversifizierter Produktionskapazitäten beitragen, verringern sie die Risikoexposition aller Importeure. Aufgrund des externen Charakters dieses Beitrags ist die Zahlungsbereitschaft der Individuen aus Wohlfahrtsperspektive unzureichend. Dies kann eine grundlegende Rechtfertigung für regulatorische Anforderungen zur Nachfrage-Diversifizierung sein. Die positive Externalität muss jedoch gegen die Kosten für den Aufbau alternativer Versorgungskanäle abgewogen werden, die sich kurzfristig in höheren Kaufpreisen niederschlagen. Diese höheren Preise können wiederum die preisliche Wettbewerbsfähigkeit heimischer nachgelagerter Technologien in den Importländern beein-

trächtigen. Der mittelfristige Preiseffekt ist a priori unklar. In einem Positivszenario würde der Nachfrageimpuls über Skaleneffekte zu einer Senkung der Produktionskosten alternativer Anbieter führen. In einem Negativszenario würden die Anreize für die Erforschung neuer Technologien zunichte gemacht, da die heimischen Hersteller verleitet würden, sich auf den Schutzschild der Resilienz Anforderungen zu verlassen.

Die tatsächlichen Auswirkungen werden stark von der Ausgestaltung abhängen. Zunächst stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Kriterien als Local-Content-Anforderungen wie im US-Inflation Reduction Act oder als allgemeine Diversifizierungskriterien wie bislang von der EU favorisiert ausgestaltet werden. Das Recht der Welthandelsorganisation (WTO) spricht klar gegen Local-Content-Anforderungen. Der Grundsatz des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) der Inländerbehandlung verbietet es den WTO-Mitgliedern, Anforderungen an den Inlandsanteil bei der Herstellung von Gütern zu stellen. Die mit einer solchen Anforderung zwangsläufig verbundene Unterscheidung nach Herkunft stellt einen Verstoß gegen Artikel III des GATT dar (Figueiredo, 2022). Die EU, die den Erhalt eines regelbasierten Handelssystems zu einer Priorität ihrer handelspolitischen Strategie erklärt hat, sollte sich hieran gebunden fühlen. Zudem besteht die Gefahr von Gegenreaktionen in Form von restriktiven Vergeltungsmaßnahmen der derzeit dominierenden Produzentenländer. Eine Formulierung als Diversifizierungskriterium, das nicht ausschließlich bestimmte Herkunftsländer diskriminiert, erscheint demgegenüber weit weniger problematisch.

Eine zweite wichtige Frage betrifft den Anwendungsbereich der Kriterien. Neben der Anwendung in der öffentlichen Beschaffung und in Auktionen für erneuerbare Energien könnten Resilienz Kriterien auch für den Erhalt von anderen Formen staatlicher Unterstützung verpflichtend gemacht werden. Dies könnte beispielsweise für den Zugang zu öffentlichen Investitionen oder Forschungsgeldern gelten. Eine solche Anwendung von Resilienz Kriterien in Bereichen, die über Ausschreibungen hinausgehen, erfordert die Entwicklung neuer Umsetzungsformen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass mögliche Kostenimplikationen der Kriterien nicht den Förderzielen zuwiderlaufen.

### Resilienz Kriterien bei Förderauktionen für erneuerbare Energieträger

Für den Anfang spricht einiges dafür, die Anwendung von verbindlichen Resilienz Kriterien auf Förderauktionen für erneuerbare Energieträger wie Windkraft und PV-Strom (EE-Ausschreibungen) zu konzentrieren. Ein Vorteil dieses Szenarios ist, dass keine direkten Kostenrisiken für nach-

gelagerte Industrien zu erwarten sind. Denn die Kosten, die den geförderten Projektentwicklern entstehen, sind Fixkosten und haben somit keinen direkten Einfluss auf die Preisbildung an den Strommärkten. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die Resilienz Kriterien den Erfolg der grünen Transformation insgesamt gefährden, indem sie Druck auf die Energiekosten ausüben. Dennoch werden dem Steuerzahler möglicherweise erhebliche Kosten in Form von öffentlichem Finanzierungsbedarf entstehen. Bei der Festlegung spezifischer Resilienz Kriterien sollten daher die Wechselwirkungen mit dem bestehenden Design von Ausschreibungen für erneuerbare Energien sorgfältig analysiert werden.

Grundsätzlich können Resilienzvorgaben in EE-Ausschreibungen entweder als Präqualifikationskriterien definiert werden, die verbindliche Anforderungen für die Teilnahme definieren, oder als Zuschlagskriterien, die den Angebotspreis als Kriterium ergänzen. Ein allgemeiner Vorteil von Präqualifikationskriterien ist die direktere Steuerbarkeit der politischen Ziele. Obligatorische Anforderungen an die Diversifizierung der Inputs stellen sicher, dass alle geförderten Anlagen zur Erreichung des Resilienzziels beitragen. In EE-Förderprogrammen mit einem festen jährlichen Volumen an geförderter Erzeugungskapazität kann so der Ausbau alternativer Versorgungswege direkt gesteuert werden. Werden hingegen Resilienz Kriterien als Zuschlagskriterien festgelegt, ist es ungewiss, ob die Bieter einen Resilienzbonus in Anspruch nehmen werden oder nicht. Diese Unsicherheit ist besonders groß, wenn Auktionen durch starke Kostenheterogenität und strategisches Bieterverhalten gekennzeichnet sind, wie es bei pay-as-bid Auktionen häufig der Fall ist (Afshar et al., 2018).

Zuschlagskriterien verschaffen den Bietern jedoch mehr Flexibilität. Sie werden nur dann alternative Lieferkanäle für Technologie-Komponenten wählen, wenn sich dadurch ihre erwartete Nettoauszahlung verbessert. Bei Präqualifikationskriterien hingegen besteht die Gefahr, dass zu ehrgeizige Diversifizierungsvorgaben den Preis für Komponenten aus alternativen Kanälen aufgrund der zusätzlichen preisunelastischen Nachfrage deutlich erhöhen. Diese Gefahr ist insbesondere in der Anfangsphase akut, wenn alternative Produktionswege erst aufgebaut werden müssen. Die entstehenden Mehrkosten würden dann über höhere Gebotspreise von der Allgemeinheit getragen. Im schlimmsten Fall könnte dies sogar den Ausbau der erneuerbaren Energien bremsen, wenn die Investitionen in alternative Fertigungskapazitäten nicht mit der induzierten Nachfrage Schritt halten können.

Um dieses Risiko zu vermeiden, erfordert die Spezifizierung von Präqualifikationskriterien ein hohes Maß an In-

formationen, z.B. über Kostenstruktur und Investitionsvolumina in der Komponentenproduktion. Sie müssten zudem häufig an die tatsächliche Marktentwicklung angepasst werden, um die Balance zwischen Wirkung und Kosten zu wahren. Zuschlagskriterien hingegen ermöglichen eine schrittweise Einführung alternativer Beschaffungskanäle über den Wettbewerbsmechanismus und erfordern damit seltener Anpassungen am Design.

Schließlich sind auch Auswirkungen auf Innovationsanreize ein relevanter Faktor. Auch in dieser Hinsicht erscheinen Präqualifikationskriterien problematischer. Dies gilt insbesondere dann, wenn zunächst wenig alternative Anbieter von Komponenten auf dem Markt sind. Die durch Präqualifikationskriterien geschaffene Absatzsicherheit könnte dann den Anreiz für langfristig effizienzsteigernde Innovationen verringern. Bei der Formulierung als Zuschlagskriterien hingegen erzeugt die Abwägung der Bieter zwischen den Mehrkosten und dem Nutzen alternativer Lieferkanäle Anreize für kostensenkende Innovationen unter Komponentenherstellern.

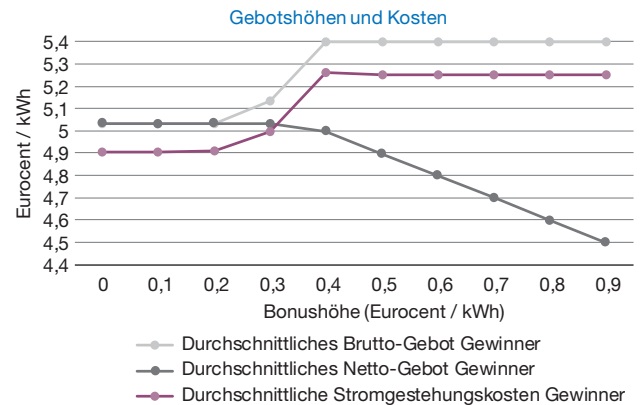
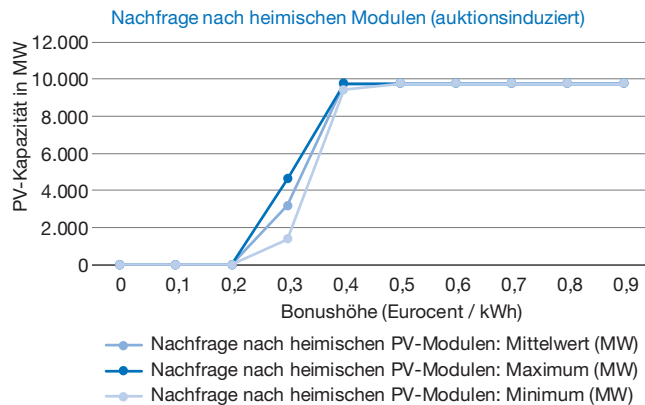
### Simulation der Auswirkungen von Resilienzauktionen in Deutschland

Da Deutschland unter den EU-Mitgliedstaaten den mit Abstand größten Markt für erneuerbare Energien darstellt, ist zu erwarten, dass eine Einführung von Resilienz Kriterien in das deutsche Fördersystem erhebliche Impulse für die gesamte EU auslösen würde. Wir simulieren die Auswirkungen der Einführung eines zusätzlichen Resilienz Kriteriums in den Förderausschreibungen für PV-Freiflächenanlagen. PV-Module gehören zu den grünen Technologien mit gegenwärtig besonders starken externen Abhängigkeiten in der Lieferkette (IEA, 2023). Bei Freiflächenanlagen sind die Ausschreibungsvolumina zudem deutlich größer als bei Aufdachanlagen, was einen größeren Nachfragesog für die PV-Modulproduktion verspricht (Bundesnetzagentur, 2024).

Die Ausschreibungen sind als einstufige pay-as-bid-Auktionen für eine feste Gesamterzeugungskapazität konzipiert (EEG, 2023). Im aktuellen System erfolgt der Zuschlag rein preisbasiert. Für die Ergänzung eines Resilienz Kriteriums gehen wir von dem einfachsten denkbaren Szenario aus. Die Produzenten von PV-Strom haben die Wahl, PV-Module von zwei verschiedenen Anbietern zu beziehen: dem etablierten, marktbeherrschenden Anbieter oder einem alternativen Anbieter. Entscheiden sie sich für den alternativen Anbieter, erhalten sie im Rahmen des Auktionssystems einen bestimmten Resilienzbonus (in Eurocent/kWh). Die Vergabe der Förderverträge erfolgt in aufsteigender Reihenfolge der Nettogebotswerte der Teilnehmer, definiert als Bruttogebotswert abzüglich

Abbildung 1

**Einfluss eines Resilienzbonus auf Nachfrage nach heimischen Photovoltaik (PV)-Modulen und Gebotshöhen**



Quelle: eigene Berechnungen.

des möglichen Resilienzbonus. Durch die Wahl eines alternativen Beschaffungsweges können Bieter somit ihre Zuschlagswahrscheinlichkeit für ein gegebenes Bruttogebot erhöhen.

Bei der Formulierung der Verhaltensannahmen folgen wir dem Ansatz von Federico und Rahman (2003). Sie gehen davon aus, dass Bieter risikoneutral sind, d. h. dass sie ihren erwarteten Gewinn maximieren wollen. Jeder Bieter betrachtet seine Zuschlagswahrscheinlichkeit als gegebene Funktion seiner individuellen Gebotshöhe. Die Form dieser Funktion ergibt sich aus der Wahrscheinlichkeitsverteilung der abgegebenen Gebote.<sup>1</sup> Dies entspricht der Situation eines kompetitiven Gebotsverfahrens mit vielen Teilnehmern, was eine angemessene Annäherung an das deutsche Ausschreibungssystem darstellt. Die Kostenstruktur des etablierten Anbieters von PV-Modulen wird durch Schätzungen zur Bandbreite der gegenwärtigen Produktionskosten in China abgebildet, die Kostenstruktur des alternativen Anbieters durch vergleichbare Schätzungen für die Produktion in der EU (ETIP, 2024). Wir simulieren die Einführung eines Resilienzbonus im Jahr 2025. Kostensenkungen in der heimischen Modulproduktion im Zeitverlauf werden als Funktion der kumulierten Produktion in der EU modelliert, bei Heranziehung einer fixen Lernrate. Tabelle 1 präsentiert die zugrundeliegenden Parameter unserer Simulation.

**Tabelle 1**  
**Parameter der Ausschreibungssimulationen**

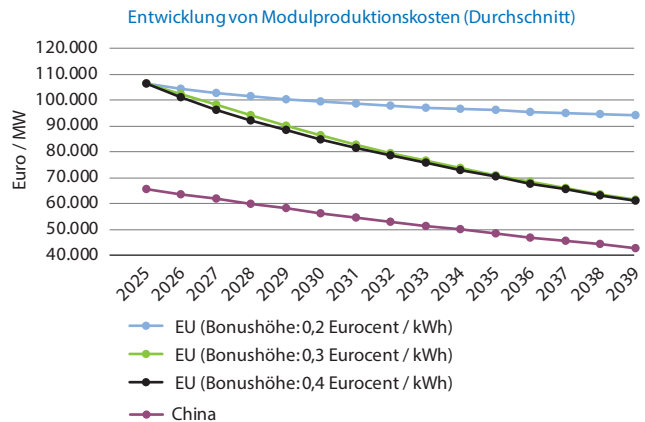
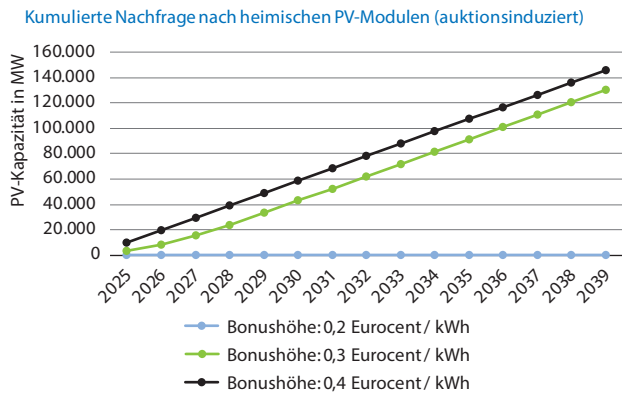
Parameter	Wert	Quelle
<b>Allgemein</b>		
Diskontsatz	6 %	Fraunhofer ISE (2021)
<b>PV-Anlagen</b>		
Lebensdauer	25 Jahre	Fraunhofer ISE (2021)
CAPEX (Investitionsausgaben)	573.180 Euro/MW	Fraunhofer ISE (2021; 2024)
OPEX (O&M) (Betriebsausgaben)	13.300 Euro/MW/Jahr	Fraunhofer ISE (2024)
Kapazitätsfaktor	regionsspezifisch	JRC (2023)
<b>Produktion PV-Module</b>		
Produktionskosten China	62.790 – 69.160 Euro/MW	ETIP (2024); Konvertiert zu Euro (0,91 Euro/US-\$)
Produktionskosten EU	100.100 – 113.750 Euro/MW	ETIP (2024); Konvertiert zu Euro (0,91 Euro/US-\$)
Lernrate Produktion	7,5 %	Fraunhofer ISE (2024); Kavlak et al. (2018)
Jährlicher Rückgang Weltmarktpreise	3 %	VDMA (2023); eigene Berechnungen
<b>Design PV-Förderausschreibungen</b>		
Jährliches Volumen	9.900 MW	EEG (2023)
Allokation	Pay-as-bid	EEG (2023)
Modus	Single-round	EEG (2023)

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1 zeigt für verschiedene Bonushöhen die simulierten Effekte der Einführung eines Resilienzbonus in der ersten Auktionsperiode. Der Maximalwert (Minimalwert) reflektiert die sich beim Minimum (Maximum) der Modulkostenverteilung einstellende Nachfrage. Zusätz-

<sup>1</sup> Die bestehende Unsicherheit über die Kostenstruktur der Auktionsteilnehmer geht in zweifacher Weise in unsere Schätzungen ein. Zum einen berücksichtigen wir regionale Unterschiede in den PV-Gestehungskosten über eine Zufallsziehung aus regionalen PV-Kapazitätsfaktoren für Deutschland, dem Ansatz von Bichler et al. (2020) folgend. Zum anderen berücksichtigen wir technologisch bedingte Unterschiede in den Modulkosten per MW über Zufallsziehungen aus der Bandbreite an Kostenschätzungen dargestellt in ETIP (2024).

Abbildung 2  
Entwicklung der Nachfrage und Produktionskosten von Photovoltaik (PV)-Modulen



Quelle: eigene Berechnungen.

lich dargestellt ist der Mittelwert der Verteilung. Bei Bonushöhen unter 0,3 Eurocent/kWh erweist sich der Resilienzbonus als unwirksam: Der Bonus ist unzureichend, um den Kostenunterschied zwischen chinesischen und europäischen PV-Modulen zu kompensieren. Dies ändert sich deutlich für etwas höher angesetzte Bonusniveaus. Zunächst würden Bieter, deren Stromgestehungskosten knapp über dem höchsten Zuschlagsgebot (Grenzgebot) liegen, auf europäische Module umsteigen. Ihre Zuschlagswahrscheinlichkeit reagiert besonders sensitiv auf die Inanspruchnahme eines Bonus. Bei einem höheren Bonusniveau würde sich diese Tendenz auf Bieter mit niedrigeren Stromgestehungskosten ausweiten. Der Grund ist der zusätzliche Wettbewerbsdruck. Die zunehmende Zahl an Bietern, die ihre Nettogebote durch den Resilienzbonus reduzieren, übt einen Abwärtsdruck auf die Verteilung der Grenzgebote aus. Dadurch sinkt wiederum die Zuschlagswahrscheinlichkeit für die effizientesten Bieter, was sie dazu veranlasst, ebenfalls auf europäische Module umzusteigen. In der Folge ergeben unsere Simulationen, dass bereits bei einer Bonushöhe von 0,4 Eurocent/kWh nahezu alle erfolgreichen Bieter europäische Module nutzen würden.

Um die langfristigen Kosteneffekte eines solchen Bonusystems abzuschätzen, zeigt Abbildung 2 die zeitliche Entwicklung der Kosten europäischer PV-Module. Bei einer Bonushöhe von 0,2 Eurocent/kWh bleibt das Bonussystem demnach über den gesamten Betrachtungszeitraum ineffektiv. Es führt nicht zu einer zusätzlichen Nachfrage nach heimischen Modulen und trägt somit nicht dazu bei, den Kostenabstand zu chinesischen Modulen durch Skaleneffekte zu verringern. Bei einem Niveau von 0,3 Eurocent/kWh ergibt sich bereits eine völlig

andere Dynamik. Der in der Anfangsphase ausgelöste Nachfrageimpuls führt zu einer Kostendegression bei heimischen Modulen, die in den Folgeperioden die Neigung zur Inanspruchnahme des Resilienzbonus erhöht und damit zu einer sukzessiven Ausweitung der heimischen Modulnachfrage beiträgt. Bis 2030 führt dies dazu, dass sich alle Bieter für europäische Module entscheiden. Bei einem Niveau von 0,4 Eurocent/kWh tritt dieser Effekt bereits unmittelbar ein, was eine noch stärkere Kostendynamik in den Folgeperioden verursacht.

In jedem Fall ist die Förderung des Ausbaus der heimischen Modulproduktion mit Kosten für die Gesellschaft verbunden. Trotz eines beschleunigten Rückgangs der Modulpreise würden heimische PV-Module mittelfristig aller Voraussicht nach die teurere Wahl bleiben. Aus Sicht des Steuerzahlers bedeutet dies höhere Förderkosten für PV-Strom pro kWh. Durch den oben beschriebenen Wettbewerbseffekt könnten diese „Resilienzkosten“ jedoch wirksam begrenzt werden.

Gleichzeitig sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Großhandelsstrompreise zu erwarten. Ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der PV-Anlage sind die Resilienzkosten versunkene Kosten und haben keinen Einfluss mehr auf die (nahe Null liegenden) Grenzkosten der PV-Stromerzeugung. Die Merit-Order im Stromgroßhandel wird so nicht verzerrt. Die Verteilung der zusätzlichen Förderkosten wird daher ausschließlich durch ihren Finanzierungsmechanismus bestimmt. Bei einer Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt, wie es derzeit in Deutschland der Fall ist, würden die Kosten von der Gesamtheit der Steuerzahler getragen. Bezogen auf den gesamten Stromverbrauch erscheinen die Resilienzkosten

für PV-Module eher begrenzt. Geht man von einem Resilienzbonus von 0,5 Eurocent pro gebotener kWh und einem deutschen Strommix wie im Jahr 2023 aus, so lassen sich die Resilienzkosten für das Jahr 2025 auf etwa 0,007 Eurocent/kWh insgesamt verbrauchten Stroms schätzen. In absoluten Zahlen würde dies zusätzliche Kosten von etwa 37 Mio. Euro pro Jahr bedeuten. Im Laufe der Zeit, wenn zusätzliche neue PV-Anlagen gefördert werden, würde diese Summe steigen. Aufgrund des kostensenkenden Skaleneffekts würde der notwendige Förderbetrag für jede neue Anlage im Laufe der Zeit jedoch abnehmen, was den Anstieg der Gesamtkosten begrenzt.

Vor einer flächendeckenden Einführung sollten jedoch ausreichende Erfahrungen über die praktischen Auswirkungen durch wissenschaftliche Experimente und Probeauktionen gesammelt werden. Diese sollten möglichst EU-weit koordiniert werden, um den Wissensaustausch zu verbessern. Um die Designrisiken zu verringern und die Wirksamkeit zu erhöhen, ist es zudem wichtig, ein solches nachfrageseitiges Instrument durch verstärkte komplementäre Investitionsanreize auf der Angebotsseite zu flankieren. Dazu sollten gemeinsame Anstrengungen zur Überwindung inländischer Ressourcenknappheit, die Entwicklung spezialisierter Industriecluster zur Förderung effizienter Großfabriken und eine verstärkte Förderung bahnbrechender Innovationen gehören. Um zusätzlich die private Nachfrage zur Stärkung der Resilienz bei grünen Technologien zu mobilisieren, sollte die EU auch in diesem Feld marktbasierende Instrumente zum Ausgleich von Kostennachteilen entwickeln.

## Literatur

- Afshar, K., Ghiasvand, F. S. & Bigdeli, N. (2018). Optimal bidding strategy of wind power producers in pay-as-bid power markets. *Renewable Energy*, 127, 575–586.
- Bichler, M., Grimm, V., Kretschmer, S. & Sutterer, P. (2020). Market design for renewable energy auctions: An analysis of alternative auction formats. *Energy Economics*, 92, 104904.
- Bickenbach, F., Dohse, D., Langhammer, R. J. & Liu, W. H. (2024). Foul play? On the scale and scope of industrial subsidies in China. *Kiel Policy Brief*, Nr. 173.
- Bundesnetzagentur. (2024). *Ausschreibungen für EE- und KWK-Anlagen*.
- Crooks, E. (2024, 5. April). *China's solar growth sends module prices plummeting*. Wood MacKenzie.
- EEG. (2023). *Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)*.
- ETIP – The European Technology and Innovation Platform for Photovoltaics. (2024). *PV Manufacturing in Europe: Ensuring resilience through industrial policy*.
- EU – Europäische Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724.
- Federico, G. & Rahman, D. (2003). Bidding in an electricity pay-as-bid auction. *Journal of Regulatory Economics*, 24(2), 175–211.
- Figueiredo, N. D. L. (2022). *Local Content Requirements in WTO Law: Between Free Trade and the Right to Development* [Dissertation].
- Fraunhofer ISE – Fraunhofer Institute of Solar Energy Systems. (2021). *Levelized cost of electricity renewable energy technologies*.
- Fraunhofer ISE – Fraunhofer Institute of Solar Energy Systems. (2024, 3. April). *Recent Facts about Photovoltaic in Germany*.
- IEA – International Energy Agency. (2023). *Trends in photovoltaic applications 2023. International Energy Agency – Photovoltaic Power Systems Program (PVPS)*.
- JRC – Joint Research Centre of the European Union. (2023). *ENSPRESO - an open data, EU-28 wide, transparent and coherent database of wind, solar and biomass energy potentials [ENSPRESO – SOLAR – PV and CSP dataset]*.
- Kavliak, G., McNerney, J. & Trancik, J. E. (2018). Evaluating the causes of cost reduction in photovoltaic modules. *Energy Policy*, 123, 700–710.
- VDMA – Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V. (2023). *International Technology Roadmap for Photovoltaic (ITRPV) 2022 Results*.

### Title: *Resilience Auctions for Zero-Emission Technologies*

**Abstract:** Europe's rapid transition to a low-carbon economy has put a limited number of renewable energy technologies, such as heat pumps and solar panels, at the centre of the EU's industrial strategy. For some of these net-zero technology goods, the EU has significant import dependencies on a few third countries, notably China. This exposes European supply chains to risks that are difficult to manage. In response, the EU has set the stage for a new market-based instrument: the introduction of resilience criteria in public procurement and renewable energy support auctions. This article discusses the rationale for such criteria and examines the strengths and weaknesses of different design options. Using the example of support auctions for ground-mounted PV in Germany, it simulates the impact of a resilience bonus on support costs and demand for domestic PV modules.

Florian Blank, Wolfram Brehmer

# Das Lieferkettengesetz in der Praxis: Einschätzungen durch Betriebsräte

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verpflichtet große Unternehmen, menschenrechtliche Risiken in ihren Lieferketten zu analysieren und präventive Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Der Beitrag zeigt anhand einer 2023 durchgeführten Befragung von Betriebsräten, welche Unternehmen durch das Gesetz betroffen sind und welche Maßnahmen sie umgesetzt haben. Als Vergleichsgruppe dienen Unternehmen, die nicht unter das Gesetz fallen, um zu zeigen, wie sehr das Gesetz Änderungen in den Lieferketten bewirkte. Zudem wird beleuchtet, wie intensiv sich Management, Betriebsrat und Beschäftigte mit dem Thema befassten und welchen Kenntnisstand Betriebsräte haben.

Das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG) trat zum 1. Januar 2023 in Kraft. Ursprünglich galt es für Unternehmen mit mindestens 3.000 inländischen Beschäftigten, seit dem 1. Januar 2024 auch für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten in Deutschland. Jüngst wurde allerdings in der politischen Debatte im Rahmen der „Wachstumsinitiative“ und unter Bezugnahme auf die Europäische Lieferkettenrichtlinie eine Reform des Gesetzes diskutiert, die den Kreis der betroffenen Unternehmen wieder verkleinern könnte (BMWK, 2024; BMJ, 2024; van Rinsum, 2024).

Das LkSG verpflichtet das Management großer Unternehmen zur Analyse und Kontrolle von menschenrechtlichen Risiken in ihren Lieferketten und zur Entwicklung präventiver Maßnahmen. Im Zusammenhang mit dem LkSG wurde auch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) angepasst. Damit ist in Unternehmen, die einen Wirtschaftsausschuss<sup>1</sup> haben, das Thema „unternehmerische Sorgfaltspflichten in Lieferketten“ für Betriebsräte relevant. Auch außerhalb des Wirtschaftsausschusses

können sich Betriebsräte (und Beschäftigte) mit dem Thema befassen: aus politischem Interesse oder weil die geänderte Rechtslage (oder die Antizipation neuer Gesetze) betriebliche Anpassungen bedingen und Produktionsabläufe beeinflussen kann.

Dieser Beitrag stellt Ergebnisse aus einer im Jahr 2023 durchgeführten repräsentativen Erhebung unter Betriebsräten vor, die vor allem zu zwei Themenkomplexen Auskunft geben:

*Erstens* zum Thema, welche Unternehmen vom LkSG betroffen sind und welche Unternehmen – eventuell sogar ohne in den Geltungsbereich des LkSG zu fallen – Maßnahmen zur Überprüfung und Gestaltung ihrer Lieferketten umgesetzt haben. Darüber hinaus wird untersucht, welche der im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen umge-

**Dr. Florian Blank** ist Leiter des Referats Sozialpolitik des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

**Dr. Wolfram Brehmer** ist Leiter des Referats empirische Strukturanalysen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

<sup>1</sup> Der Wirtschaftsausschuss nach § 106 BetrVG ist in „[...] allen Unternehmen mit in der Regel mehr als einhundert ständig beschäftigten Arbeitnehmern [...] zu bilden. Der Wirtschaftsausschuss hat die Aufgabe, wirtschaftliche Angelegenheiten mit dem Unternehmer zu beraten und den Betriebsrat zu unterrichten.“

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

setzt worden sind und ob das Gesetz zu einer Umstrukturierung von Lieferketten geführt hat.

Zweitens wurde erhoben, welche Gruppen im Betrieb (Management, Wirtschaftsausschuss, Betriebsrat, Beschäftigte) sich mit dem Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ auseinandergesetzt haben. Das betrifft einerseits die zur Umsetzung verpflichteten Akteure, andererseits auch diejenigen, die formal nicht betroffen sind (etwa das Management in Unternehmen, die nicht dem LkSG unterliegen, oder die Beschäftigten). Außerdem wird die Frage aufgeworfen, ob sich Betriebsräte ausreichend informiert fühlen.

Die Betriebsräte geben damit über ihre eigene Situation Auskunft und erteilen zugleich Auskunft über die Umsetzung des LkSG in ihren Unternehmen. Auf dieser Grundlage trägt dieser Beitrag zur Rechtstatsachenforschung zum LkSG bei. Dabei ist zur Einordnung allerdings darauf hinzuweisen, dass das Thema Lieferketten mutmaßlich hinter anderen Themen der alltäglichen Betriebsratsarbeit zurücksteht, insbesondere denjenigen, bei denen Betriebsräte klare Mitbestimmungsrechte haben (§ 87 BetrVG). Zugleich erlaubt dieser Zugang eine Einschätzung, inwiefern Betriebsräte auch jenseits ihres gesetzlichen Auftrags (wirtschafts-)politische Akteure sind. Mit dem Fokus auf die Umsetzung des Lieferkettengesetzes aus Sicht der Betriebsräte ergänzt die Analyse rechtswissenschaftliche bzw. praxisorientierte Einordnungen und Handlungshilfen für Interessenvertretungen (Grabosch, 2021; Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, 2021; Zimmer, 2023), vor allem aber erste Untersuchungen zur Praxis der Umsetzung des LkSG, wie z.B. in Beile und Vitolis (2024).

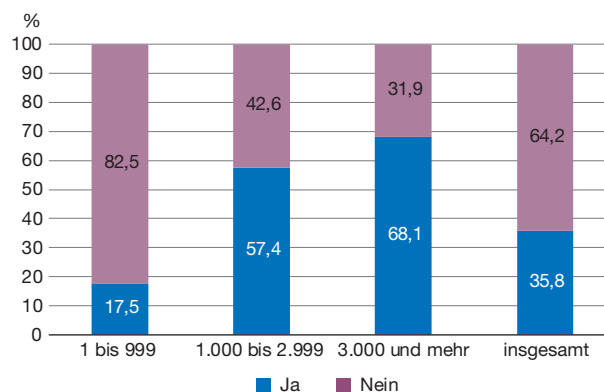
### Datengrundlage

Grundlage der Analyse ist die WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023 (sechste Befragungswelle dieses Panels; Brehmer, 2024). Befragt wurden Betriebsräte (seit 2021 auch Personalräte des öffentlichen Dienstes) aus Betrieben (und Dienststellen) mit mindestens 20 Beschäftigten. Die Befragung umfasst alle Branchen Deutschlands. Die Stichprobenziehung erfolgte als eine geschichtete Zufallsziehung aus der Betriebsdatei der Bundesagentur für Arbeit. Alle hier gemachten Angaben sind gewichtet (außer Fallzahlen), um dem Ziehungsverfahren Rechnung zu tragen.

Der Befragungszeitraum war vom 15. März 2023 bis 15. September 2023; zuvor wurde ein Pretest durchgeführt. Die Interviews mit den Betriebs- und Personalräten wurden telefonisch (Computer Assisted Telephone Interview) vom Umfragezentrum Bonn (uzbonn) durchgeführt

Abbildung 1  
Betroffenheit des Unternehmens vom LkSG nach Unternehmensgrößen (Zahl der Beschäftigten)

N = 2.586



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

und behandeln verschiedene Themen, unter denen das LkSG einen der Themenschwerpunkte bildet. Längere Antwortlisten mit mehr als fünf Items waren randomisiert. Es fanden insgesamt 2.712 Betriebsrats- und 1.001 Personalratsinterviews statt, die Fragen zum LkSG wurden jedoch nur den Betriebsräten gestellt. Jedes Interview steht für ein Gremium und einen Betrieb, d.h. es wurde nur ein Mitglied aus einem Betriebsratsgremium interviewt, in der Regel die oder der Betriebsratsvorsitzende.

### Betroffenheit des Unternehmens vom LkSG

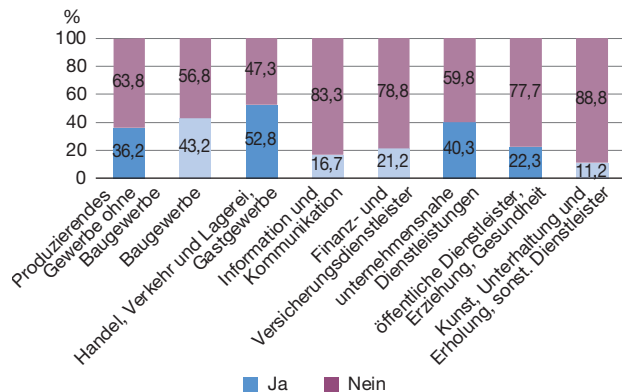
Die Betroffenheit des Unternehmens vom LkSG ergibt sich einerseits aus der Unternehmensgröße und andererseits aus der Einbindung des Unternehmens in Lieferketten. Andere Gründe (Umsatz, Importabhängigkeit) spielen im LkSG keine Rolle. Lieferketten können auch im Inland vorliegen und müssen dann ebenfalls geprüft werden.

Die Betriebsräte wurden zunächst gebeten, Auskunft darüber zu geben, ob das Unternehmen, zu dem ihr Betrieb gehört, vom Gesetz betroffen ist.<sup>2</sup> Insgesamt gaben

<sup>2</sup> Wortlaut der Frage: „Am 01.01.2023 trat das sogenannte ‚Gesetz über die unternehmerische Sorgfaltspflicht in Lieferketten‘ in Kraft. Es gilt zunächst für Unternehmen ab 3.000 Beschäftigten, ab dem Jahr 2024 dann auch für Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten in Deutschland. Betroffene Unternehmen müssen nachhalten, dass ihre Zulieferer Menschenrechte und Arbeitnehmerrechte beachten und zudem bestimmte Umweltstandards einhalten: Ist oder wird Ihr Unternehmen von dieser Neuregelung betroffen?“

**Abbildung 2**  
**Betroffenheit des Unternehmens durch das LkSG nach Branchen**

N = 2.511



Zwei Branchen („Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ sowie „öffentliche Verwaltung“) aufgrund zu geringer Fallzahlen ausgeschlossen. Branchen mit unter 200 Fällen sind hell eingefärbt.

Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

35,8 % der Befragten an, dies sei der Fall, 54,9 % verneinten und weitere 9,3 % gaben an, dass das Unternehmen keine Zulieferer habe. Für die weitere Analyse werden die letzten beiden Kategorien als „nein“ zusammengefasst. Wenig überraschend steigt der Anteil der betroffenen Unternehmen nach Auskunft der Betriebsräte mit der Unternehmensgröße (hier unterteilt nach den Schwellenwerten des LkSG): Geben Betriebsräte in Unternehmen mit unter 1.000 Beschäftigten trotz Unterschreiten der Schwelle zu 17,5 % an, dass ihr Unternehmen betroffen ist, sind es in der mittleren Kategorie (1.000 bis 2.999 Beschäftigte) 57,4 % und unter den Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten 68,1 % (Abbildung 1).

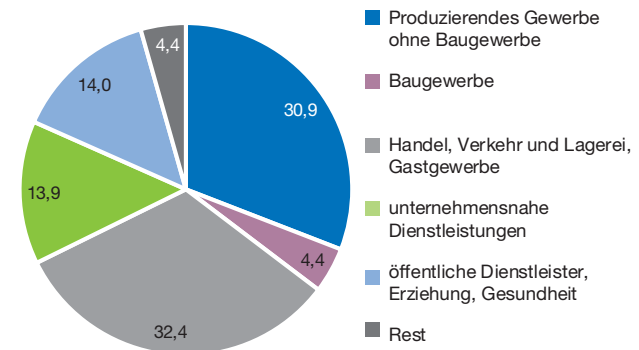
Weitere Unterschiede in der Betroffenheit hängen wesentlich mit der Unternehmensgröße zusammen, etwa der höhere Anteil der betroffenen Unternehmen unter solchen mit einer Unternehmenszentrale im Ausland, mit einem Aufsichtsrat und Arbeitnehmervertretenden im Aufsichtsrat.

Deutliche Unterschiede zeigen sich in der Branchenanalyse. In Abbildung 2 wurden zwei Branchen aufgrund zu geringer Fallzahlen ausgeschlossen („Land- und Forstwirtschaft, Fischerei“ sowie „öffentliche Verwaltung“). Branchen mit unter 200 Fällen sind hell eingefärbt.<sup>3</sup> Bei

3 „Baugewerbe“ 72 Fälle, „Information und Kommunikation“ 80 Fälle, „Finanz- und Versicherungsdienstleister“ 120 Fälle, „Kunst, Unterhaltung und Erholung, sonstige Dienstleister“ 155 Fälle.

**Abbildung 3**  
**Verteilung der betroffenen Unternehmen auf Branchen**

in %, N = 2.511



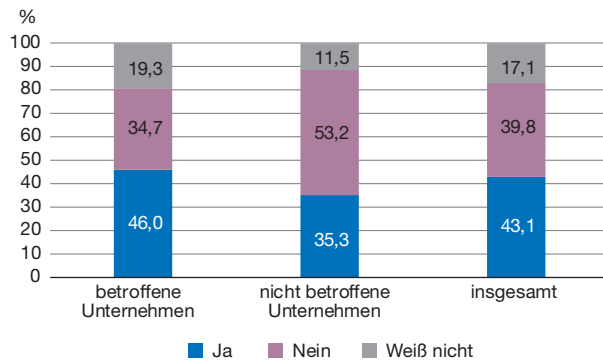
Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

den Unterschieden zwischen Branchen spielen sicher auch die durchschnittlichen Unternehmensgrößen eine Rolle, die zwischen den Branchen variieren. Dennoch ist es auffällig, dass Handel/Verkehr/Lagerei/Gastgewerbe gefolgt von Baugewerbe und unternehmensnahen Dienstleistungen eine deutlich höhere Betroffenheit aufweisen als das Produzierende Gewerbe. Zur Interpretation ist es aber notwendig, auch die Verteilung der Unternehmen auf die Branchen zu berücksichtigen (Abbildung 3) – hier wird deutlich, dass Dienstleistungsunternehmen einen größeren Anteil der betroffenen Unternehmen als Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ausmachen.

Ergänzend kann zur Interpretation die Auswertung nach gewerkschaftlichen Organisationsbereichen hinzugezogen werden. Deutlich wird dabei, dass vor allem im Organisationsbereich der NGG (Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten, 58,7 %) relativ mehr vom LkSG betroffene Unternehmen vertreten sind als etwa in den Organisationsbereichen der IG BCE (Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie, 45,8 %) und der IG BAU (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, 44,5 %). Auch hier ist die Größe der jeweiligen Organisationsbereiche zu berücksichtigen. Während rund 47 % der betroffenen Unternehmen zum Organisationsbereich von ver.di (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft) gehören, gehören nur rund 7 % zum Organisationsbereich der NGG. In den Bereich der Industriegewerkschaften fallen rund 25 % (IG Metall) bzw. 11 % (IG BCE), Unternehmen im Bereich der IG BAU machen 6 % aus.

**Abbildung 4**  
**Änderungen der Lieferketten in den vergangenen zwei Jahren**

N = 1.233



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

Die Analyse zeigt soweit teils erwartbare Unterschiede zwischen den Unternehmen. Auffällig ist allerdings, dass nach Angaben der Betriebsräte rund ein Drittel der Unternehmen mit über 3.000 Beschäftigten und mehr als zwei Fünftel der Unternehmen mit 1.000 bis 2.999 Beschäftigten nicht durch das LkSG betroffen sind. Analysiert nach Branchen scheinen einzelne Dienstleistungssektoren und gerade Unternehmen im Bereich der NGG relativ eher betroffen zu sein als Unternehmen in anderen Branchen/Organisationsbereichen. Die meisten Unternehmen versammeln sich aber im Bereich von ver.di, gefolgt von den beiden großen Industriegewerkschaften.

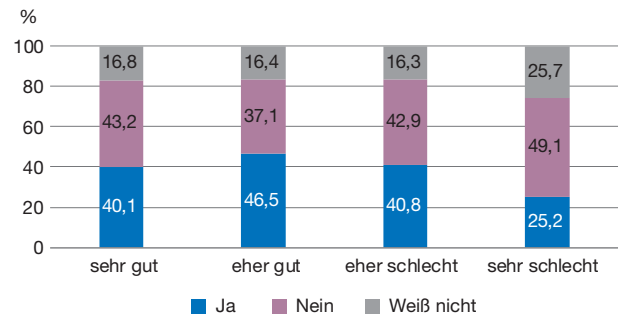
### Änderungen in der Lieferkette

Die Betriebsräte wurden gefragt, ob in ihren Unternehmen in den letzten zwei Jahren Maßnahmen zur Überprüfung oder Veränderung der Lieferketten ergriffen wurden, um Menschen- und Arbeitnehmerrechte oder Umweltstandards einzuhalten.<sup>4</sup> Diese Frage wurde sowohl Betriebsräten aus Unternehmen gestellt, die laut ihrer Angabe vom LkSG betroffen sind, als auch jenen, in denen sich Betriebsrat, Management oder Wirtschaftsausschuss mit dem Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ auseinandergesetzt haben, ohne in den Geltungsbereich des Gesetzes zu fallen. Wurde angegeben, dass es zu Änderungen in der

4 Wortlaut der Frage: „Wurden in Ihrem Unternehmen in den letzten zwei Jahren Lieferketten geprüft oder verändert, um Menschen- und Arbeitnehmerrechten oder Umweltstandards gerecht zu werden?“

**Abbildung 5**  
**Änderungen der Lieferketten in den vergangenen zwei Jahren, nach wirtschaftlicher Lage**

N = 1.218



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

Lieferkette gekommen sei, wurde nachgefragt, welche Änderungen vorgenommen wurden. Bei Angabe von mindestens einer konkreten Änderung (einschließlich „sonstiges“) wurde nochmals nach dem Zusammenhang mit dem LkSG gefragt – also ob die Änderung in Reaktion auf die Einführung des LkSG erfolgte oder unabhängig davon.<sup>5</sup>

Rund 43 % der Betriebsräte gaben an, dass es in ihrem Unternehmen in den vergangenen zwei Jahren zu Änderungen der Lieferketten gekommen sei, um Menschen- und Arbeitnehmerrechten oder Umweltstandards gerecht zu werden. Dieser Wert liegt in vom LkSG betroffenen Unternehmen mit rund 46 % nur wenig höher. 35 % der nicht von LkSG erfassten Unternehmen haben dennoch ihre Lieferketten verändert (Abbildung 4). Hier gibt es jedoch auch einen hohen Anteil an „weiß nicht“-Angaben.

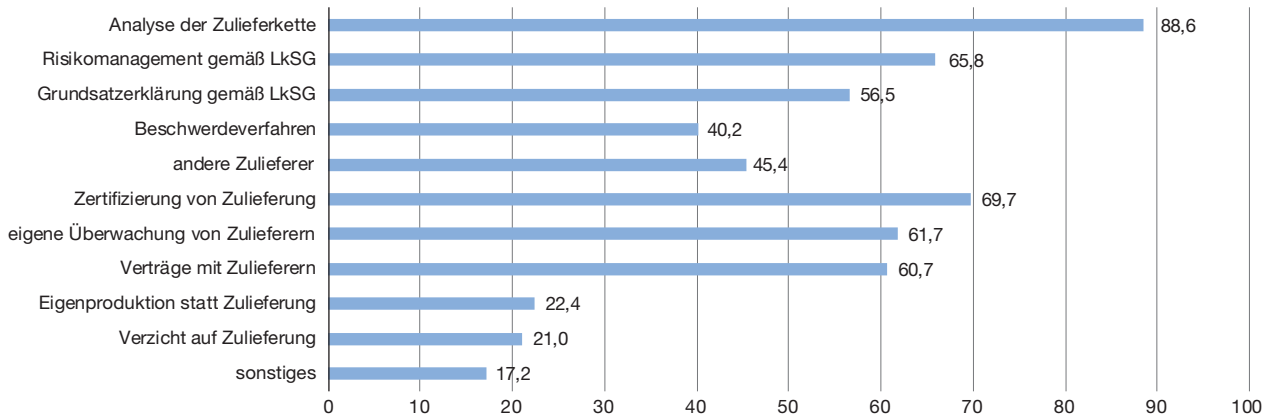
Umgesetzte Änderungen in der Lieferkette werden vor allem aus großen Unternehmen berichtet und solchen mit Unternehmenszentrale im Ausland. Bei einer als schlecht eingeschätzten wirtschaftlichen Lage werden deutlich seltener Änderungen gemeldet (Abbildung 5).

Auch differenziert nach Branchen und Organisationsbereichen macht die Befragung wieder Unterschiede deutlich, die zwar nicht eins zu eins denen nach Betroffenheit der Unternehmen entsprechen, aber den-

5 Wortlaut der Frage: „Erfolgte(n) diese Maßnahme(n) in Reaktion auf die Einführung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz?“

**Abbildung 6**  
**Änderungen in Bezug auf Lieferketten in den vergangenen zwei Jahren**

in %, N = 509



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

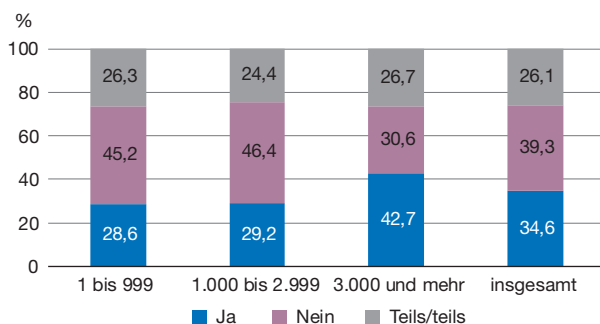
noch den Hinweis darauf geben, dass Unternehmen in Dienstleistungssektoren relativ eher Lieferketten geändert haben.

Ergab die Befragung, dass in den Unternehmen in den vergangenen zwei Jahren Änderungen in der Lieferkette vorgenommen wurden, wurden die Betriebsräte nach der Art der Änderungen gefragt. Die erfassten Maßnahmen richteten sich an den Vorgaben des LkSG aus (Abbildung 6). Es wurden häufiger Maßnahmen genannt,

die auf eine Analyse und auf Überwachung und Kontrolle abzielen als auf eine Änderung der Lieferkette. Die Mehrzahl der reagierenden Unternehmen hat sich also einen systematischen Überblick über ihre Lieferketten verschafft, was im Sinne des LkSG ist. Auch eine Zertifizierung von Zulieferern ist dem Bereich Überwachung und Kontrolle zuzurechnen. Tiefgreifende Änderungen, wie der Verzicht auf Zulieferung oder die Umstellung auf Eigenproduktion, sind deutlich seltener. Dennoch, knapp mehr als ein Fünftel der Betriebsräte gab an, es sei zu einem Verzicht auf Zulieferung bzw. eine Umstellung auf Eigenproduktion gekommen, und 45 % sagten aus, dass andere Zulieferer ausgewählt worden seien. In der Gesamtschau beschäftigen sich die Unternehmen jedoch eher mit der Prüfung und Kontrolle der Lieferketten, während strukturelle Eingriffe in die Lieferketten eine geringere Rolle spielen.

**Abbildung 7**  
**Waren Änderungen in der Lieferkette eine Reaktion auf das LkSG?**

N = 471



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

Waren diese Änderungen eine Reaktion auf das LkSG? Erstaunlicherweise geben rund 40 % an, dass das nicht der Fall gewesen sei (Abbildung 7). Rund 35 % bejahen, ein Viertel (26 %) antwortet mit „teils/teils“. Hier gibt es klare Unterschiede nach Unternehmensgröße. Damit hat ein erheblicher Anteil der Unternehmen, in denen ein Betriebsrat vorhanden ist, in den letzten zwei Jahren Änderungen in der Lieferkette vorgenommen – und zwar aus Rücksicht auf Arbeitsbedingungen und Menschenrechte. Diese Änderungen umfassen häufige Maßnahmen der Analyse und Überwachung, zu einem geringeren, aber nicht zu vernachlässigenden Anteil aber auch größere Eingriffe. Diese Änderungen waren aber nicht unbedingt eine Reaktion auf das LkSG.

### Beschäftigung verschiedener Gruppen mit dem Thema Lieferketten

Das LkSG adressiert Unternehmen und damit in erster Linie das Management. Auch im Wirtschaftsausschuss soll das Thema behandelt werden.<sup>6</sup> Allerdings können sich auch unabhängig vom gesetzlichen Auftrag der Betriebsrat und Beschäftigte mit dem Thema befassen – aus politischem Interesse, aus Interesse an der Produktionsweise des Betriebs und schließlich auch, um Anforderungen des Managements umzusetzen. In der Befragung wurde nach der Beschäftigung verschiedener Gruppen mit dem Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ gefragt, also nicht (nur) explizit nach dem LkSG.<sup>7</sup> Die erfassten Gruppen waren: Betriebsrat, Management, Belegschaft und – wo vorhanden – Wirtschaftsausschuss.

Es zeigt sich, dass das Management in allen Unternehmen am ehesten mit der Thematik befasst ist, gefolgt von Wirtschaftsausschuss, Betriebsrat und Belegschaft. Vor allem sind alle Gruppen in den betroffenen Unternehmen deutlich eher mit der Thematik befasst als in Unternehmen, die nicht vom LkSG betroffen sind. Ebenso zeigt sich, dass formal nicht betroffene Gruppen innerhalb des Unternehmens an dem Thema durchaus interessiert sind (immerhin knapp 10 % der Betriebsräte geben an, dass die Belegschaft sich in nicht betroffenen Unternehmen mit dem Thema auseinandersetzt!). Die Befragung zeigt aber auch umgekehrt, dass sich das Management und – wo vorhanden – der Wirtschaftsausschuss nach Aussage der Betriebsräte in vom LkSG betroffenen Unternehmen nicht immer des Themas annehmen (Abbildung 8).

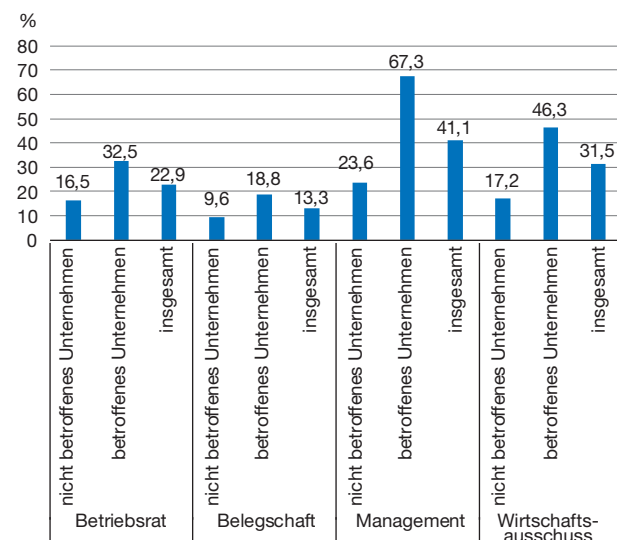
Deutlich wird, dass in betroffenen und in der Tendenz auch in nicht betroffenen Unternehmen die Beschäftigung mit dem Thema für alle Gruppen mit der Unternehmensgröße zusammenhängt. Ein Unternehmensstandort im Ausland – sicher auch ein Indiz für die Größe des Unternehmens – sorgt ebenfalls in nahezu allen Konstellationen dafür, dass sich die Gruppen eher mit dem Thema auseinandersetzen. Die Analyse nach Branche und gewerkschaftlichem Organisationsbereich zeigt unter

6 „Der Unternehmer hat den Wirtschaftsausschuss rechtzeitig und umfassend über die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Unternehmens unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen zu unterrichten [...] Zu den wirtschaftlichen Angelegenheiten im Sinne dieser Vorschrift gehören insbesondere [...] Fragen der unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten gemäß dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz [...]“ (BetrVG § 106 II und III)

7 Wortlaut der Frage: „Waren ‚Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern‘ (dennoch) schon Thema bei den folgenden Gruppen in Ihrem Betrieb?“

Abbildung 8  
Beschäftigung mit dem Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ im Betrieb

N = 2.673



Quelle: WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023, eigene Berechnung.

anderem, dass es auch in den nicht betroffenen Unternehmen Unterschiede zwischen den Branchen gibt.

### Information des Betriebsrats

Die Betriebsräte wurden gefragt, ob sie über das Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ ausreichend informiert seien.<sup>8</sup> Insgesamt verneinen rund zwei Drittel der Befragten diese Frage. Wenn das Unternehmen vom LkSG betroffen ist, liegt der Anteil der informierten Betriebsräte höher, bleibt aber unter 40 %.

Die Informiertheit steigt mit der Unternehmensgröße an. Hier ist ein Zusammenhang mit der Betroffenheit des Unternehmens vom LkSG anzunehmen, aber auch mit der Größe und den Ressourcen des Betriebsratsgremiums, das in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße personell und in Hinblick auf die Unterstützung besser ausgestattet ist. Entsprechend zeigen sich positive Zusammenhänge der Informiertheit der Gremien mit der Freistellung von Betriebsratsmitgliedern, Mitarbeitenden des Betriebsrats und materieller Ausstattung.

Der Grad der Informiertheit schwankt außerdem nach Branche und Organisationsbereich. Darin zeigen sich

8 Wortlaut der Frage: „Ist Ihr Betriebsrat über das Thema ‚Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern‘ ausreichend informiert?“

einerseits Branchenunterscheide in der Betroffenheit, eventuell aber auch Unterschiede in der Betreuung/Schulung durch die jeweils zuständige Gewerkschaft. Auch die wirtschaftliche Lage des Unternehmens hat Rückwirkungen auf die Informiertheit des Betriebsrats mit dem Thema. Hier ist zu vermuten, dass die Prioritätensetzung des Betriebsrats in wirtschaftlich schwierigen Lagen eine tiefere Beschäftigung mit dem Thema verhindert.

## Fazit

Das LkSG betrifft seit Anfang 2023 unmittelbar Unternehmen mit 3.000 und mehr Beschäftigten, seit Anfang 2024 auch Unternehmen ab 1.000 Beschäftigten. Mittelbar sind auch Zulieferer dieser Unternehmen betroffen. Derzeit ist das Gesetz wieder in der politischen Diskussion, das Thema bleibt aktuell.

Mit den Daten der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung 2023 kann gezeigt werden, dass das Gesetz und auch die Debatte um Arbeitnehmer- und Menschenrechte in Lieferketten Wirkung zeigen. In einer relativen Mehrheit der Unternehmen gab es in den vergangenen zwei Jahren Änderungen in der Lieferkette um Menschen- und Arbeitnehmerrechten oder Umweltstandards gerecht zu werden. Allerdings zeigen die Ergebnisse auch, dass Änderungen vielfach nicht direkt auf das LkSG zurückgeführt werden können. Es gibt jedoch auch Lücken in der Umsetzung: Eine Reihe von Unternehmen in der relevanten Größenklasse wird von den Betriebsräten als „nicht betroffen“ eingestuft, was zumindest auf Informationsdefizite, vermutlich aber auch auf Umsetzungsdefizite hinweist. Mögliche Gründe für Umsetzungsdefizite könnten fehlende Ressourcen von Unternehmen sein, wie es sich im Einfluss der wirtschaftlichen Lage auf Änderungen in der Lieferkette andeutet.

Die von den Betriebsräten genannten Änderungen in der Lieferkette spiegeln mehrheitlich die Grundhaltung des LkSG wider, also den Fokus auf Analyse und Überwachung der Lieferketten. Eine Minderheit der Befragten nennt auch stärkere Eingriffe, wie die Umstellung auf

Eigenproduktion oder ein Verzicht auf Zulieferer. Das Thema „Arbeitsbedingungen und Menschenrechte bei Zulieferern“ hat alle abgefragten Gruppen im Betrieb beschäftigt, in vom LkSG betroffenen Unternehmen mehr als in nicht betroffenen. Während das Management die Hauptverantwortung trägt, zeigen die Ergebnisse, dass auch Betriebsräte und Beschäftigte – insbesondere in vom LkSG betroffenen Unternehmen – sich mit dem Thema auseinandersetzen. Dennoch fühlen sich die Betriebsräte oft unzureichend informiert. Hier besteht deutlicher Handlungsbedarf.

Die Aussagen der Betriebsräte legen nahe, dass das Thema insgesamt in Gesellschaft und Wirtschaft angekommen ist. Soll das Thema aber nicht nur durch das Management bearbeitet werden, sondern auch durch den betrieblichen Demos und seine Vertreter:innen, scheinen weitere Informations- und Bildungsinitiativen notwendig. Angesichts neuer – und aus Sicht der Autoren gerechtfertigter Anforderungen – an Unternehmen sollte auch immer die Frage nach angemessenen Ressourcen der Mitbestimmungsgremien mitgedacht werden.

## Literatur

- Beile, J. & Vitolis, K. (2024, Februar). Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Einfluss und Auswirkungen von Mitbestimmung auf Due Diligence in der Lieferkette. *Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung*, Nr. 320.
- BMJ – Bundesministerium der Justiz. (2024). *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen*.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024, 5. Juli). *Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland*.
- Brehmer, W. (2024). Methodik der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung. *WSI-Mitteilungen*, 77(6), 458-466.
- Grabosch, R. (2021, November). *Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Deutschland setzt Maßstäbe beim Menschenrechtsschutz*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE. (2021). *Die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfalt. Handlungshilfe für Arbeitnehmervertretungen*.
- van Rinsum, L. (2024, 23. Oktober). Ein Schritt vor, einer zurück. *taz.de*.
- Zimmer, R. (2023). *Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Handlungsoptionen für Mitbestimmungsakteure und Gewerkschaften*.

## Title: *The Supply Chain Act in Practice: Assessments by Works Councils*

**Abstract:** *The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains places big enterprises under the obligation to analyse their supply chains regarding risks of human rights violations, and to develop preventative measures. This article uses data from a 2023 survey of works councils to show which corporations are affected by the law and which companies have enacted measures to combat human rights violations. Corporations that are not affected by the law are also analysed to understand the law's impact. Also, the article shows which groups (management, the finance committee, the works councils and employees) have dealt with the topic, and whether works councils receive enough information about this topic.*

Tobias Wolbring, Matthias Wrede

# Wohnungsgenossenschaften: bezahlbare Mieten in angespannten Märkten

**Was ist zu tun, um dem starken Anstieg der Mieten auf den angespannten Wohnungsmärkten in Deutschland entgegenzuwirken? Ein Weg ist, Wohnungsgenossenschaften besser zu fördern. Denn die Analyse von Umfragen unter Wohnungsgenossenschaften und den Zensus 2011 und 2022 zeigen: Zwar sind auch Wohnungsgenossenschaften von allgemeinen Markttrends wie steigenden Kosten deutlich betroffen, aber sie nutzen ihre Macht in angespannten Märkten nicht in gleicher Weise aus wie andere Wohnungsanbieter.**

Getrieben durch Wanderungsbewegungen, hohe Instandhaltungskosten und geringe Neubauaktivitäten hat sich die Lage in vielen Ballungszentren in Deutschland für Mieterinnen und Mieter in den Jahren seit 2010 sukzessive verschlechtert. Dieser Trend hat sich im Zuge der COVID-19-Pandemie, des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der Zinswende durch die Zentralbanken mit entsprechenden Konsequenzen für die Bau- und Finanzierungskosten und damit den Wohnungsbau weiter verschärft (Leiss & Wohlrabe, 2024).

Die finanziellen Belastungen durch steigende Mieten, die nicht nur, aber insbesondere einkommensschwache Haushalte treffen, und damit einhergehende Verdrängungs- und

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Gentrifizierungsprozesse prägen die öffentliche Diskussion. Es wundert daher nicht, dass Wissenschaft und politische Akteure auf unterschiedlichen Ebenen händierend nach Lösungen für bezahlbaren Wohnraum in Ballungsgebieten suchen (Breyer et al., 2018; Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2018; BMWi, 2022) und gleichzeitig kritisch auf hohe und stagnierende Leerstandsquoten gerade in manchen ländlichen Regionen blicken (BBSR, 2024). Auf den Punkt gebracht: Es herrschen „Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land“ (Deschermeier et al., 2017).

Wohnungsgenossenschaften als Eigentümer von fast 2,2 Mio. Wohnungen und damit 5,05 % aller Wohnungen bzw. 9,44 % der vermieteten Wohnungen in Deutschland (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024) kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu – nicht nur aufgrund des Umstands, dass viele von ihnen zu Zeiten erheblicher Wohnungsnot gegründet wurden. Aufgrund ihrer spezifischen Governance-Struktur und Anreizkonstellation können Wohnungsgenossenschaften möglicherweise besser als manch andere institutionelle und private Anbieter für bezahlbaren Wohnraum sorgen und soziale Härten in angespannten Wohnungsmärkten abfedern. Wohnungsgenossenschaften können daher ein wichtiger Baustein im Rahmen einer sozialen Wohnungspolitik sein (Theurl, 2018; 2023).

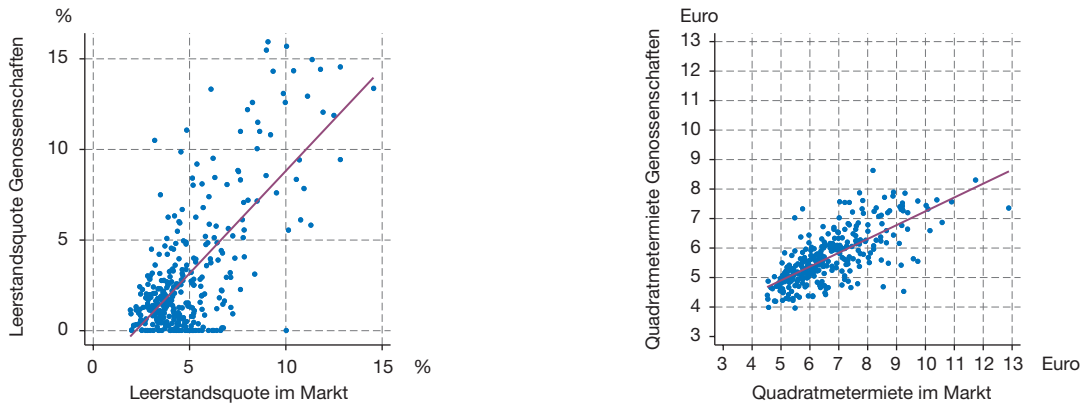
## Governance- und Anreizstruktur

Die wohnungsgenossenschaftliche Grundidee ist, die Vorzüge selbstgenutzten Eigentums und dessen Vermietung zu vereinen. Genossenschaften sind ihrem Wesen nach ausschließlich dem Zweck verpflichtet, „den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“ (§ 1 Genossenschaftsgesetz). Mitglieder von Wohnungsgenossenschaften werden zu solchen durch den Erwerb von Genossenschaftsanteilen, welche ihnen unter

**Prof. Dr. Tobias Wolbring** ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Wirtschaftssoziologie an der FAU Erlangen-Nürnberg und Vorstandsmitglied des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der FAU Erlangen-Nürnberg.

**Prof. Dr. Matthias Wrede** ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozialpolitik, an der FAU Erlangen-Nürnberg und Vorstandsvorsitzender des Forschungsinstituts für Genossenschaftswesen an der FAU Erlangen-Nürnberg.

Abbildung 1  
Leerstandquoten und Quadratmetermieten 2022



Die Abbildungen zeigen für Landkreise und kreisfreie Städte im Jahr 2022 die Werte der Leerstandsquoten beziehungsweise der durchschnittlichen Nettokaltmieten in Euro pro Quadratmeter, jeweils für die Region insgesamt und für die Wohnungsgenossenschaften. Die Geraden bilden die durch lineare Regressionen geschätzten Werte ab. Aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzungen und Datenquellen sind die Werte für den Markt insgesamt und die Wohnungsgenossenschaften nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis nicht veröffentlichter Daten aus Befragungen des GdW und des Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024).

anderem Mitwirkungs- und Vermögensrechte (z. B. Dividendenzahlungen) in diesen nicht-gemeinnützigen Unternehmen sichern. Die Genossenschaftsmitglieder haben damit Kontrolle über die Gestaltung und Entwicklung des Unternehmens, z. B. hinsichtlich von Entscheidungen zur Miethöhe oder geplanten Investitionen. Gleichzeitig profitieren sie als Nutzerinnen und Nutzer der wohnungsgenossenschaftlichen Immobilien unmittelbar von entsprechenden Gestaltungen und sind vor Eigenbedarfskündigungen geschützt. Die Abwesenheit des Vermieter-Mieter-Dilemmas sollte zudem zu effizienteren Investitionsentscheidungen führen. Das Mitgliederprinzip schließt aus, dass Wohnungsgenossenschaften mit dem Ziel der Gewinnmaximierung gerade in angespannten Wohnungsmärkten ihre Marktposition zulasten der Nutzerinnen und Nutzer ausspielen, wie es andere Anbieter von Wohnraum tun. Im Ergebnis zahlen die Genossenschaftsmitglieder unterdurchschnittliche Kaltmieten pro Quadratmeter und verbleiben länger in ihren Wohnungen als bei anderen Mietverhältnissen (Theurl et al., 2012; Wrede, 2024).

### Wohnungsgenossenschaften im Marktumfeld

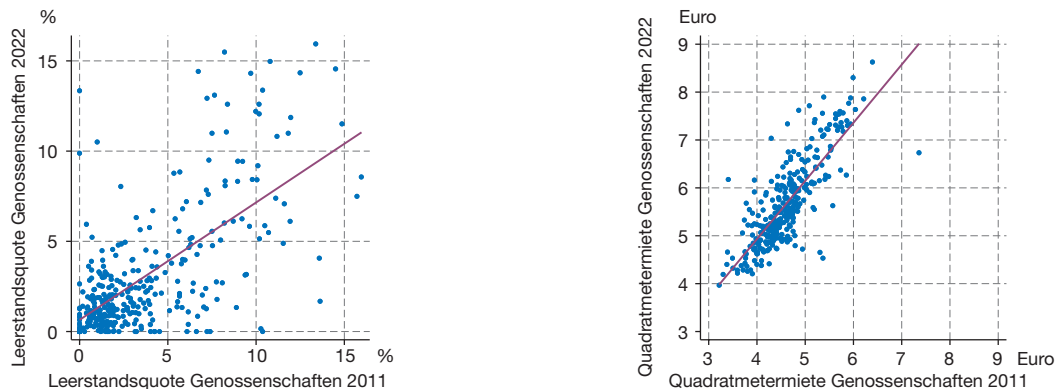
Ebenso wie andere Anbieter, sind auch Wohnungsgenossenschaften allerdings mit Herausforderungen wie der Alterung des Immobilienbestandes, massiven Kostensteigerungen und staatlichen Auflagen, z. B. zu Sicherheitsstandards und zur energetischen Sanierung, konfrontiert (GdW, 2023). Auch sind Wohnungsgenossenschaften als Marktteilnehmer nicht losgelöst von allgemeineren Trends, wie der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung unterschiedlicher Regi-

onen, reagieren aber auch auf Anreize und sich verändernde Rahmenbedingungen.

Um den Einfluss des Marktumfeldes auf die Mieten und das Wohnungsangebot von Wohnungsgenossenschaften zu untersuchen, werten wir im Folgenden die Daten der jährlichen Umfragen unter allen Mitgliedern des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. sowie den Zensus 2011 und den Zensus 2022, aggregiert auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, aus. Da die Werte für die Kreise nach Gebietsabgrenzung 2022 für den Zensus 2011 noch nicht vorliegen, haben wir diese bei den von Gebietsreformen betroffenen Kreisen auf der Grundlage der Werte für Gemeinden aus dem Zensus 2011 abgeschätzt.

Dass Wohnungsgenossenschaften aufgrund der Baulandpreise, der Löhne und Materialkosten, der Wohnungsnachfrage und der Konkurrenzsituation in ihrem Wohnungsangebot und den Mieten durch das Marktumfeld stark beeinflusst sind, zeigen beispielsweise die Leerstandsquoten und Quadratmetermieten 2022. Abbildung 1 verdeutlicht die starke positive Korrelation der jeweiligen regionalen Werte insgesamt und der entsprechenden Werte für die Wohnungsgenossenschaften. Werden die Regionen insgesamt und die Wohnungsgenossenschaften jeweils einzeln betrachtet, zeigen sich in beiden Fällen rechtsschiefe Verteilungen. Die Mediane der Leerstandsquoten und Quadratmetermieten liegen jeweils unterhalb der Erwartungswerte: Wenigen Regionen mit hohen Werten stehen entsprechend vergleichsweise viele Regionen mit relativ niedrigen Werten gegenüber.

Abbildung 2  
Veränderungen der Leerstandsquoten und Quadratmetermieten



Die Abbildungen zeigen für Landkreise und kreisfreie Städte die Werte der Leerstandsquoten und der Quadratmetermieten in Euro von Wohnungsgenossenschaften für 2011 und 2022. Die Geraden bilden die durch lineare Regressionen geschätzten Werte ab.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis nicht veröffentlichter Daten aus Befragungen des GdW.

Seit 2011 sind die Leerstandsquoten der Wohnungsgenossenschaften im Durchschnitt gesunken und die von Wohnungsgenossenschaften verlangten durchschnittlichen (nominalen) Quadratmetermieten gestiegen, ohne dass sich die räumliche Struktur grundsätzlich vollständig geändert hätte. Sowohl Leerstandsquoten als auch Quadratmetermieten weisen zwischen 2011 und 2022 jeweils eine starke positive Korrelation aus (Abbildung 2). Kürzlich vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte Befunde für die gesamten Leerstände aller Wohnungsanbieter (BBSR, 2024) bestätigen dieses Ergebnis für die Leerstandsquoten bei genossenschaftlichen Beständen. Die Entwicklung der genossenschaftlichen Wohnungsbestände und deren Nutzung sorgen aber im Zeitablauf dafür, dass die Effizienz der räumlichen Verteilung der genossenschaftlichen Wohnungen erhöht wird: Die Leerstandsquoten wurden von 2011 bis 2022 umso stärker abgebaut, je größer die Ausgangswerte 2011 waren. Der Regressionskoeffizient einer entsprechenden linearen Regression beträgt  $-0,35$  und ist statistisch signifikant auf dem  $0,1\%$ -Niveau. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Wohnungsgenossenschaften auch in der letzten Dekade einen Beitrag zur Verringerung der räumlichen Schieflagen auf den Wohnungsmärkten geleistet haben. In der Folge dieser Entwicklung sind die Wohnungsbestände der Wohnungsgenossenschaften im Süden und Westen Deutschlands stärker gestiegen als im Osten. Die Quadratmetermieten sind vor allem im Süden stärker gestiegen als im Rest Deutschlands, insbesondere als im Osten Deutschlands.

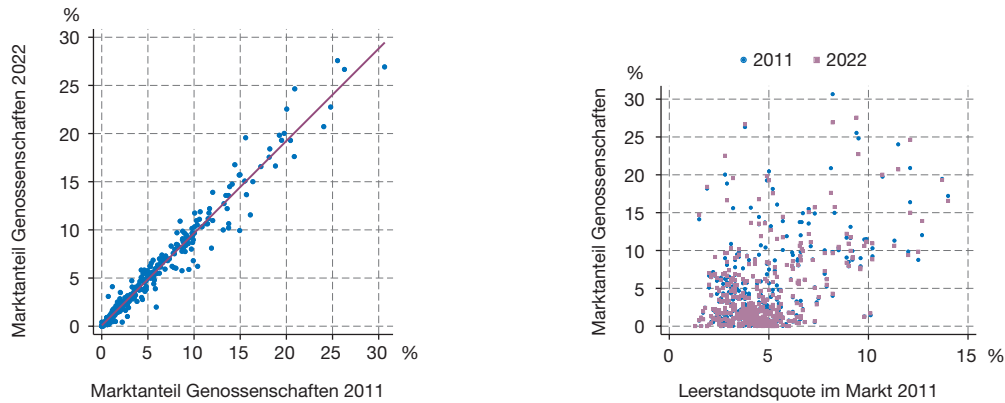
Die Positionen der Wohnungsgenossenschaften auf den regionalen Wohnungsmärkten sind einerseits über die Re-

gionen hinweg sehr unterschiedlich, andererseits aber im Zeitablauf stabil. Abbildung 3 zeigt, wie stark der Marktanteil von Wohnungsgenossenschaften zwischen den Regionen variiert. Je nach institutionellen Gegebenheiten und Marktverhältnissen haben Wohnungsgenossenschaften in den verschiedenen Regionen Deutschlands deutlich unterschiedliche Marktpositionen erlangt. Aus der Abbildung lässt sich zudem nicht nur ablesen, dass die Marktanteile der Wohnungsgenossenschaften trotz der starken Veränderungen auf den Wohnungsmärkten im Zeitraum zwischen 2011 und 2022 nur geringen Veränderungen unterlegen haben, sondern darüber hinaus auch, dass Stabilität bei sehr unterschiedlichen Ausgangslagen auf den Wohnungsmärkten gleichermaßen vorliegt. Die Wohnungsgenossenschaften haben sich sowohl auf den stark umkämpften Wohnungsmärkten als auch in den durch Leerstand und Abwanderung charakterisierten Regionen gleichermaßen gut behaupten können.

Wie von Braun et al. (2019) für die Gesamtheit der Wohnungsbestände vermutet, sind auch bei den Wohnungsgenossenschaften die Ausgangswerte der Leerstandsquoten und die Änderungen der Quadratmetermieten negativ korreliert (Abbildung 4): Die Wohnungsgenossenschaften haben die Quadratmetermieten in denjenigen Regionen zwischen 2011 und 2022 stärker erhöhen können oder müssen, in denen die Leerstandsquoten im Markt insgesamt schon 2011 niedrig waren.

Besonders instruktiv hinsichtlich des Zusammenhangs von Anspannung des Wohnungsmarkts und Verhalten der Genossenschaften ist ein Blick auf den Zusammenhang lo-

Abbildung 3  
Veränderung des Marktanteils von Wohnungsgenossenschaften



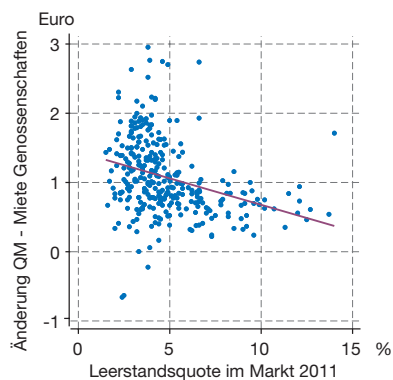
Die Abbildungen zeigen für Landkreise und kreisfreie Städte die Werte des Marktanteils von Wohnungsgenossenschaften, gemessen als Anteil der Wohnungen im Eigentum von Wohnungsgenossenschaften an allen Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum, für 2011 und 2022. Die Gerade bildet die durch eine lineare Regression geschätzten Werte ab.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Zensus 2011 und des Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; 2024).

kaler Leerstandsquoten und der Mieten pro qm für Wohnraum, der durch Wohnungsgenossenschaften und andere Marktakteure vermietet wird. Für die Gesamtheit der Wohnungseigentümer als auch für die Wohnungsgenossenschaften ist in Abbildung 5 ein klarer, aber nichtlinearer Zusammenhang der Leerstandsquoten mit den Mieten zu erkennen. Es wird deutlich, dass diese bei geringem regi-

onalen Leerstand überproportional steigen. Während die Mieten bei hohem Leerstand für beide Anbietergruppen nahe beieinander liegen, zeigt sich bei geringem Leerstand ein deutlicher Unterschied: Die Mieten pro Quadratmeter liegen in diesen angespannteren Wohnungsmärkten für genossenschaftlichen Wohnraum deutlich unter den Mieten auf dem Markt insgesamt vermieteten Wohnraums.

Abbildung 4  
Leerstand und Veränderung der Quadratmetermiete bei Wohnungsgenossenschaften



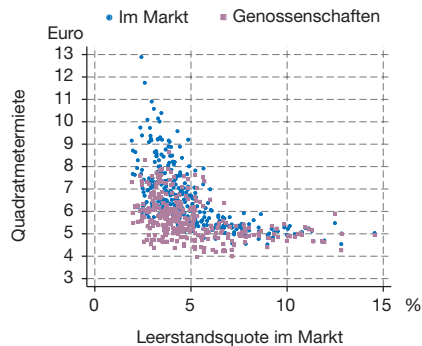
Die Abbildung zeigt für Landkreise und kreisfreie Städte die Werte der Leerstandsquoten am Markt 2011 und die Änderungen der durchschnittlichen Nettokaltmieten pro Quadratmeter von 2011 bis 2022 durch die Wohnungsgenossenschaften. Die Gerade bildet die durch eine lineare Regression geschätzten Werte ab.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis nicht veröffentlichter Daten aus Befragungen des GdW und des Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024).

Obwohl diese Analyse Unterschiede, z.B. in der Lage, der Ausstattung und dem Zustand des Wohnraums, in der Struktur des Wohnungseigentums sowie in der kommunalen Unterstützung für Wohnungsgenossenschaften, etwa durch vergünstigte Abgabe von Bauland, nicht berücksichtigt, interpretieren wir diese Unterschiede dennoch als Indiz dafür, dass – aufgrund der besonderen Governance- und Anreizstruktur – Wohnungsgenossenschaften ihre Marktposition in angespannten Wohnungsmärkten nicht im gleichen Maße ausspielen wie profitorientierte institutionelle und private Anbieter.

Bei hohen Leerständen verfügen profitorientierte Vermieterinnen und Vermieter nicht im selben Maße über Marktmacht wie auf angespannten Wohnungsmärkten, sodass sie sich mit niedrigeren Mieten zufriedengeben müssen. Auch Wohnungseigentümer, für welche die Gewinnmaximierungsprämisse nicht zutrifft, wie die Wohnungsgenossenschaften, müssen zwar aufgrund höherer Kosten in angespannten Wohnungsmärkten höhere Mieten verlangen; es fehlt bei ihnen aber an einem zusätzlichen Motiv, das zu stärkerer regionaler Differenzierung der Mieten führen würde. Die Anspannung des Wohnungsmarkts wird also von den Genossenschaften im Großen und Ganzen, aber nicht vollumfänglich „nachvollzogen“.

Abbildung 5  
Marktmacht und Quadratmetermieten



Die Abbildung zeigt für Landkreise und kreisfreie Städte im Jahr 2022 die Werte der Leerstandsquoten in Prozent am Markt und die durchschnittlichen Nettokaltmieten in Euro pro Quadratmeter für die Region insgesamt sowie für die Wohnungsgenossenschaften.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis nicht veröffentlichter Daten aus Befragungen des GdW und des Zensus 2022 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2024).

### Sozial- und Wohnungspolitik

In der Gesamtschau können Wohnungsgenossenschaften gerade in angespannten Wohnungsmärkten einen wichtigen Beitrag zur Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums leisten, obwohl sie von allgemeinen Marktentwicklungen nicht losgelöst sind. Forschung zur Sozialstruktur der Genossenschaftsmitglieder legt in diesem Zusammenhang nahe, dass gerade auch ökonomisch schlechter gestellte Haushalte von den daraus resultierenden geringeren Mietkosten profitieren dürften (Theurl et al., 2012). Entsprechend stellt die Förderung von Wohnungsgenossenschaften nicht nur einen wichtigen, förderungswürdigen Baustein im Rahmen der Sicherung des Wohnangebots im Allgemeinen, sondern auch des Wohnungsbaus mit sozialpolitischer Ausrichtung im Speziellen dar.

Gleichwohl die Förderung einzelner Marktteilnehmer nie ohne Nebenwirkungen ist und staatliche Markteingriffe daher gründlich ex ante und ex post zu evaluieren sind, zeigt unsere Analyse, dass die Explosion der Mietpreise in

Ballungsräumen durch die spezifische Governance- und Anreizstruktur für Genossenschaftsmitglieder spürbar gedämpft wird. Gleichzeitig fallen negative Effekte wie eine Misallokation von Wohnraum vermutlich geringer aus als für alternative Maßnahmen, wie z.B. die Regulierung von Mieten (Mense et al., 2023). Denn die Mieten für genossenschaftlichen Wohnraum regulieren sich dadurch zu einem gewissen Grad selbst, dass die Mitglieder einerseits als Nutzer und Mieter an bezahlbarem Wohnraum und dessen nachhaltigem Erhalt interessiert sind und andererseits als Miteigentümer über Entscheidungsrechte und Gestaltungsmöglichkeiten verfügen. Die daraus zu erwartenden effizienteren Investitionsentscheidungen gilt es auch bei zukünftigen wohnungsbaupolitischen Maßnahmen im Blick zu behalten und für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums produktiv zu nutzen.

### Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. (2024). *Leerstand hält sich hartnäckig*.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen. (2022). *Bündnis bezahlbarer Wohnraum*.
- Braun, R., Schwede, P. & Rachowka, A. (2019). *Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- Breyer, F., Hoffmeister-Kraut, N., Wrede, M., Simons, H., Vandrei, L., Theurl, T., Henger, R., Kholodilin, K. & Kohl, S. (2018). Scheitern der sozialen Wohnungspolitik: Wie bezahlbaren Wohnraum schaffen? *ifo Schnelldienst*, 71(21), 3–30.
- Deschermeier, P., Henger, R., Seipelt, B. & Voigtländer, M. (2017). Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. *IW-Kurzberichte*, 44.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. (2023). *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2023/2024 - Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW*.
- Leiss, F. & Wohlrabe, K. (2024). Zur aktuellen Krisenstimmung im Wohnungsbau. *Wirtschaftsdienst*, 104(7), 503–506.
- Mense, A., Michelsen, C. & Kholodilin, K. A. (2023). Rent Control, Market Segmentation, and Misallocation: Causal Evidence from a Large-Scale Policy Intervention. *Journal of Urban Economics*, 134, 103513.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Zensus 2011*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2024). *Zensus 2022*.
- Theurl, T., Wicher, J. & Cappenberg, C. (2012). Merkmale und Einschätzungen der Bewohner von Wohnungsgenossenschaften – eine Charakterisierung auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, 524. DIW Berlin.
- Theurl, T. (2018). Bezahlbaren Wohnraum schaffen: Wohnungsgenossenschaften leisten ihren Beitrag. *ifo Schnelldienst*, 71(21), 20–22.
- Theurl, T. (2023). Wohnungsgenossenschaften in herausfordernden Zeiten. *Wirtschaftsdienst*, 103(1), 12–15.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2018). *Gutachten Soziale Wohnungspolitik*.
- Wrede, M. (2024). Housing Cooperatives, Housing Affordability, and Rent Control. *CESifo Working Papers*, 11452.

**Title:** *Housing Cooperatives: Affordable Rents in Tight Markets*

**Abstract:** *What can be done about the significant increase in rents on the tight housing markets in Germany? One way is to better support housing cooperatives. The analysis of surveys among housing cooperatives and the 2011 and 2022 census show that although housing cooperatives are also significantly affected by general market trends such as rising costs, they do not exploit their power in tight markets in the same way as other housing providers.*

Richard von Maydell

# Parteienpositionen: Annäherung in der Mitte und zunehmende Distanz zur AfD

Durch den wachsenden Stimmenanteil der Parteien an den politischen Rändern rückt folgende Frage in den Fokus: Wie können sich die Parteien der politischen Mitte von diesen Rändern abgrenzen und gleichzeitig eindeutige Alleinstellungsmerkmale herausbilden? Die Analyse der programmatischen Ähnlichkeiten verschiedener Parteien zeigt zwar eine Abgrenzung der Zentrumsparteien von den Positionen der AfD, die Parteien der Mitte aber nähern sich in ihren Inhalten tendenziell sogar an. Das ist ein Problem. Denn wer gewählt werden will, braucht die Abgrenzung von der politischen Konkurrenz.

Seit Jahrzehnten wird intensiv darüber debattiert, ob die parteilichen Unterschiede in der politischen Mitte<sup>1</sup> durch programmatische Annäherungen – insbesondere zwischen den lange Zeit dominierenden „Volksparteien“ CDU/CSU und SPD – zunehmend verschwimmen und es kaum noch erkennbare Differenzen zwischen den Parteien aus der Mitte des politischen Spektrums gibt. Wagschal und König (2014) thematisieren in diesem Zusammenhang das Risiko einer wachsenden Demokratieunzufriedenheit, welches bei einer abnehmenden Unterscheidbarkeit der Zentrumsparteien an Bedeutung gewinnen könnte. Der rasante Aufstieg der AfD in den letzten Jahren hat dieser Debatte eine neue Dimension hinzugefügt, da sie als alternative Kraft am rechten Randes der Parteienlandschaft als erstarkender Konkurrent der etablierten Parteien erscheint. Zusätzlich zu Faktoren wie dem Wahlerfolg der Parteien oder ihren Koalitionspräferenzen sowie gemeinsam gesammelten Regierungserfahrungen ist ihre sachpolitische und inhaltliche Positionierung von entscheidender Bedeutung für die Koalitions- und Re-

gierungsbildung (Debus, 2022). Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, anhand der Daten des Wahl-o-Mats die programmatische Positionierung der Parteien zueinander zu analysieren und insbesondere zu untersuchen, wie sich die programmatische Distanz zwischen den Parteien seit 2002 entwickelt hat.

## Bestimmung der programmatischen Distanz

Als bekanntes Maß parteilicher Übereinstimmung dient beispielsweise die Links-Rechts-Skala im Bezug auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie Skalen zur parteilichen Einordnung in gesellschaftlich progressive oder traditionelle politische Haltungen. Für diesen Beitrag jedoch nutzen wir die verfügbaren Daten des Wahl-O-Mats aus dem Zeitraum 2002 bis 2024, um die programmatische Ähnlichkeit der politisch relevantesten Parteien der letzten Jahre (CDU/CSU<sup>2</sup>, SPD, FDP, Grüne, AfD und Linke) zu illustrieren. Der Wahl-O-Mat wird von der Bundeszentrale für politische Bildung bereitgestellt und dient zur Untersuchung der Übereinstimmung der politischen Ansichten von Nutzern mit den Positionen der Parteien. Hierzu werden die Haltungen zu spezifischen politischen

1 Zwar ist das Konzept der politischen Mitte als Raum oder Kontinuum und nicht als Punkt, an dem sich linke und rechte Spektren treffen, ein fragwürdiges Konzept. Dennoch bezeichnen wir in diesem Projekt zur besseren Wiedererkennbarkeit die Parteien SPD, CDU/CSU, Grüne und FDP als die „Zentrumsparteien der politischen Mitte“, im Gegensatz zu den Parteien Die Linke und AfD.

2 Wir nutzen die Gesamtstimmen von CDU/CSU für unsere Analysen, verwenden im Beitrag jedoch CDU als Überbegriff für die beiden Unionsparteien.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich die des Verfassers und dürfen keinesfalls als offizieller Standpunkt der Europäischen Kommission angesehen werden.

**Dr. Richard von Maydell** ist Mitarbeiter im Joint Research Center der Europäischen Kommission in Ispra, Italien.

Themen abgefragt. Er genießt große Beliebtheit bei der Wahlbevölkerung sowie bei Forschern, die die Daten insbesondere heranziehen, um zu Fragen im Bereich der politischen Informationsmittel, Wählermobilisierung oder Parteipositionierung zu forschen. Der Wahl-O-Mat kann daher als „exzellentes Instrument, um die politischen Positionen von Parteien zu messen und zu vergleichen“, angesehen werden (Fratzscher, 2024). Der Wahl-O-Mat wurde erstmals zur Bundestagswahl 2002 eingeführt und ermöglichte bis ins Jahr 2008 nur die Auswahl von im Parlament vertretenen oder chancenreichen Parteien. Seit dem Jahr 2009 werden auch kleinere Parteien berücksichtigt und die Zahl der Fragen ist gestiegen.

Zur Bestimmung der parteiprogrammatischen Übereinstimmungen berechnen wir in diesem Beitrag eine Kennzahl auf Basis der Übereinstimmung zweier Parteien im Bezug auf die Angaben zu den spezifischen Fragen im Wahl-O-Mat (Bolte, 2024).<sup>3</sup> Im Wahl-O-Mat gibt es nur drei Antwortmöglichkeiten, nämlich „stimme zu“, „neutral“ und „stimme nicht zu“. Wir nutzen die Manhattan-Distanz<sup>4</sup> als Maßzahl für die Ähnlichkeit bzw. Verschiedenheit der parteilichen Orientierung. Diese gibt die absolute Distanz zwischen den Antworten auf jede Frage an und verwendet eine gleiche Gewichtung für jede Frage. Sie dient somit als Index für die programmatische Distanz.<sup>5</sup> Je mehr Unterscheidungen in den Antworten auf die Fragen des Wahl-O-Mats und je größer diese zwischen den respektiven Parteien sind, umso höher ist die programmatische Distanz. Sie kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen.

### Deskriptive Erkenntnisse

Im vorliegenden Datensatz sind 64 Wahlen abgebildet, wobei 58 auf Landesebene und sechs auf Bundesebene enthalten sind. Sie umfassen den Zeitraum 2002 bis zur letzten Landtagswahl 2024 in Brandenburg.<sup>6</sup> Die im verwendeten Datensatz vorhandenen Wahldaten werden in Tabelle 1 aufgelistet.

3 In den Daten aus dem Open-Source-Repository von Felix Bolte fehlen 20 Wahlen, insbesondere in den Anfängen des Wahl-O-Mats bis zum Jahre 2009.  
 4 Die Manhattan-Distanz ist ein Proximitätsmaß, also ein Maß für die Nähe beziehungsweise Distanz für metrische Variablen. Sie wird in der Regel nicht für echte Distanzen eingesetzt, sondern für Abstände von Variablen, zum Beispiel in Stichproben.  
 5 Wir normieren die Manhattan-Distanz mit Hilfe der Zahl der zu beantwortenden Fragen in jeder spezifischen Ausgabe des Wahl-O-Mats. Eine Analyse verwandter Kennzahlen mit Hilfe z. B. von einem Verfahren mit Dummy-Variablen oder der Berechnung der euklidischen Distanz liefert keine anderen Erkenntnisse.  
 6 Zwar schließt der Wahl-O-Mat auch die Europawahl mit ein. Diese entfernen wir jedoch aus dem Datensatz, um nur die auf Deutschland bezogenen Beobachtungen auf Bundes- und Landesebene zu untersuchen.

Tabelle 1  
 Verwendete Wahldaten aus dem Wahl-o-Mat

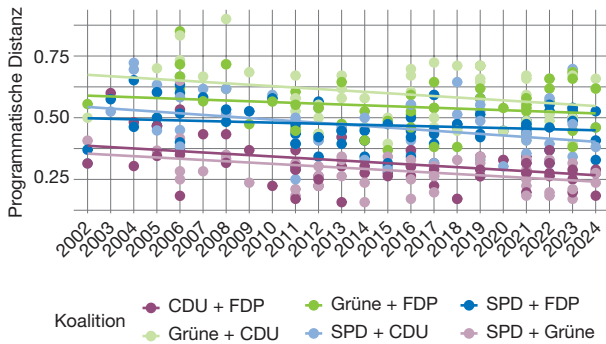
Wahl	Jahre
Baden-Württemberg	2006, 2011, 2016, 2021
Bayern	2003, 2013, 2018, 2023
Berlin	2006, 2011, 2016, 2021, 2023
Brandenburg	2014, 2019, 2024
Bremen	2007, 2011, 2015, 2019, 2023
Deutschland	2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021
Hamburg	2008, 2011, 2015, 2020
Hessen	2018, 2023
Mecklenburg-Vorpommern	2021
Niedersachsen	2008, 2013, 2022
Nordrhein-Westfalen	2005, 2010, 2012, 2017, 2022
Rheinland-Pfalz	2006, 2011, 2016, 2021
Saarland	2004, 2012, 2017, 2022
Sachsen	2004, 2014, 2019, 2024
Sachsen-Anhalt	2006, 2016, 2021
Schleswig-Holstein	2005, 2012, 2017, 2022
Thüringen	2014, 2019, 2024

Nachfolgend illustrieren wir zuerst durch grafische Darstellung die Entwicklung der programmatischen Distanz zwischen den Parteien CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/ Die Grünen, sowie gesondert zwischen jener etablierten Parteien und der Partei Die Linken sowie der AfD. Zudem präsentieren wir die Ergebnisse eines einfachen statistischen Testverfahrens, um die Signifikanz der Veränderung der Distanz zwischen den programmatischen Parteipositionen von 2002 bis 2024 zu überprüfen.

In Abbildung 1 wird die programmatische Distanz zwischen den Parteien CDU, FDP, SPD und Grünen dargestellt, welche auch als Zentrumsparteien oder Parteien der politischen Mitte bezeichnet werden können.<sup>7</sup> Jeder Punkt in der Abbildung zeigt die politische Distanz zwischen verschiedenen Parteien bei einer bestimmten Wahl, wobei die unterschiedlichen Parteikombinationen farblich gekennzeichnet sind. Im Rahmen dieser grafischen Analyse wird deutlich, dass im historischen Vergleich eine markante Nähe zwischen der SPD und den Grünen sowie zwischen der CDU und der FDP besteht. Diese Parteien weisen im Durchschnitt die geringste

7 Zudem zeichnen wir eine lineare Regressionslinie für jede Parteikombination in die jeweiligen Abbildungen ein, um die Dynamik der Parteipositionen im Zeitverlauf zu verdeutlichen.

Abbildung 1  
**Programmatische Distanz zwischen den  
 Zentrumsparteien**



Lesebeispiel: Der hellgrüne Punkt oben auf der senkrechten 2008-Achse bedeutet, dass im Betrachtungszeitraum die programmatische Distanz zwischen Grünen und CDU nie größer war als in diesem Jahr.

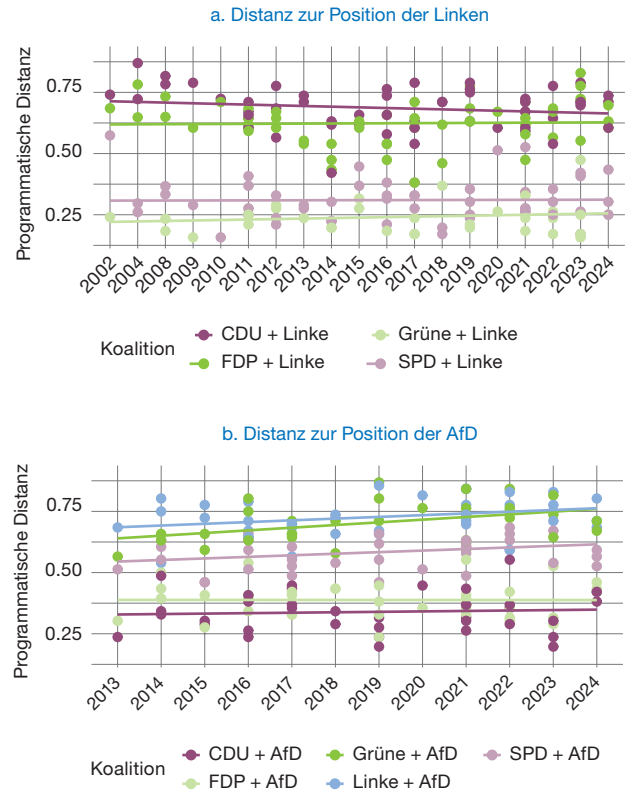
Quelle: Bolte (2024) und eigene Berechnungen.

programmatische Distanz zueinander auf. Zudem unterscheiden sich die Antworten der Grünen auf die Fragen im Wahl-O-Mat deutlich von den Positionen der CDU und der FDP. Die vorliegenden Daten deuten zudem auf eine moderate Übereinstimmung zwischen der SPD und der CDU beziehungsweise der FDP hin. Im Zeitverlauf ist keine zunehmende Pluralisierung der Positionen der Parteien in der politischen Mitte zu beobachten; vielmehr zeigt sich eine tendenzielle Annäherung der genannten Parteien.

Dennoch lässt sich auf Basis der vorliegenden Daten feststellen, dass sich keine wesentlichen Veränderungen in den grundlegenden politischen Lagern ergeben haben. Die vorliegenden Daten lassen die bekannten Lager erkennen, die auch durch andere Distanzanalysen oder die grundsätzliche gesellschaftliche Wahrnehmung gestützt werden, nämlich die Zuordnung der Grünen und der SPD auf der einen Seite sowie der CDU und FDP auf der anderen, welche jeweils große programmatische Übereinstimmungen aufweisen. Über die Zeit hinweg bleibt die Nähe zwischen der Union und der FDP sowie zwischen der SPD und den Grünen bestehen, was für stabile Parteilager und eine klare Unterscheidung der bürgerlichen von den eher linken Parteien spricht.

Abbildung 2 illustriert die Positionierung der Zentrumsparteien im Vergleich zu den zwei Parteien, welche im Links-Rechts-Spektrum als die wohl prominentesten Vertreter der Ränder angesehen werden können, nämlich

Abbildung 2  
**Programmatische Distanz zur AfD und Linken**



Quelle: Bolte (2024) und eigene Berechnungen.

die AfD rechts und Die Linke<sup>8</sup> links des politischen Zentrums. Es lässt sich sowohl bei der Linken als auch bei der AfD eine klare Positionierung zu den anderen Parteien erkennen. Während Die Linke insbesondere programmatische Überschneidungen mit den Grünen und der SPD aufweist, hat sie eine umso distanziertere Positionierung gegenüber der CDU und FDP.

Bei Betrachtung der AfD ergibt sich quasi ein inverses Bild. Die AfD steht programmatisch insbesondere der CDU und FDP näher und weist eine klare Distanz zu den Grünen und der Linken auf, während eine mittlere Übereinstimmung mit den Positionen der SPD besteht. Während die grafische Darstellung darauf hindeutet, dass sich die Position der Linken in Bezug auf die anderen Parteien im Zeitverlauf kaum verändert hat, zeigt sich jedoch eine

8 Für die Jahre von 2002 bis 2007 nutzen wir die Werte der PDS, welche 2007 in der Neugründung der Partei Die Linke aufgegangen ist, für unsere Analyse.

**Tabelle 2**  
**Veränderung der Distanz zwischen den**  
**Parteipositionen von 2002 bis 2024**

Koalition	Veränderung	Koalition	Veränderung
Grüne + AfD	0,011**	SPD + CDU	-0,006***
Linke + AfD	0,007*	Grüne + CDU	-0,006**
SPD + AfD	0,006*	CDU + FDP	-0,005***
CDU + AfD	0,002	SPD + Grüne	-0,005**
Linke + Grüne	0,001	CDU + Linke	-0,003
FDP + AfD	0	Grüne + FDP	-0,003
FDP + Linke	0	SPD + FDP	-0,002
Linke + SPD	0		

Die in der Tabelle verwendeten Sterne repräsentieren das Signifikanzniveau der geschätzten Koeffizienten und den dazugehörigen p-Wert: \* für  $p < 0,1$ , \*\* für  $p < 0,05$  und \*\*\* für  $p < 0,01$ . Zum Beispiel bedeutet der P-Wert 0,011, dass die beobachtete statistische Signifikanz stark genug ist, um die Nullhypothese bei einem Signifikanzniveau von 5% abzulehnen.

Quelle: Bolte (2024) und eigene Berechnungen.

leichte Divergenz der Zentrumparteien und der Positionen der AfD.

Neben den grafischen Analysen wird in Tabelle 2 dargestellt, wie sich im Zeitverlauf die Distanz zwischen möglichen Koalitionsparteien entwickelt hat, um signifikante Trends bestimmen zu können. Hierfür wenden wir ein einfaches Testverfahren an, um die Nullhypothese zu untersuchen, dass keine Beziehung zwischen der Zeit und der programmatischen Distanz besteht. Dies erfolgt mithilfe eines einfachen t-Tests. Wenn der Koeffizient in der Spalte für die Veränderung gleich null ist, bedeutet dies, dass sich die programmatische Distanz im Zeitverlauf nicht verändert hat. Wenn der Koeffizient jedoch ungleich null ist, gibt es eine Veränderung der programmatischen Distanz im Zeitverlauf. Das Vorzeichen des Koeffizienten gibt dabei die Richtung der Veränderung der programmatischen Distanz im Verlauf der untersuchten Zeitperiode an (positiv oder negativ). Zudem lässt der p-Wert – also das statistische Maß, wie wahrscheinlich es ist, dass ein beobachteter Unterschied zwischen Gruppen zufällig auftritt – eine Interpretation darüber zu, ob die Änderung der programmatischen Distanz zwischen den betrachteten Parteien auf einem bestimmten Signifikanzniveau signifikant ist und somit die Nullhypothese einer unveränderten programmatischen Distanz abgelehnt werden kann.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass insbesondere eine zunehmende Abgrenzung der Zentrumparteien von den Positionen der AfD beobachtet werden kann. Diese

zeigt für die Grünen, die Linken, und die SPD signifikante Werte; also für die Parteien des politisch linken Lagers. Auf der anderen Seite lässt sich erkennen, dass die Zentrumparteien sich vereinzelt in ihrer Positionierung annähern. Insbesondere die signifikante Annäherung der Parteipositionen von SPD und CDU, CDU und FDP, Grünen und CDU sowie SPD und Grünen – den wohl wichtigsten Parteien in der Regierungsbildung auf Landes- und Bundesebene in den betrachteten Jahren – ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung.

### Diskussion und Ausblick

Unsere Methodik zur Bestimmung der programmatischen Distanz zwischen den Parteien stimmt mit der von Wieland (2024) überein. Jedoch offenbaren sich beim Einsatz und der Interpretation des Wahl-O-Mats einige limitierende Faktoren, darunter die unklare Gewichtung der für die Wahlbevölkerung relevantesten Fragen sowie die unzureichende Bestimmung der exakten Parteipositionen, da diese nicht direkt von den Parteien selbst angegeben werden. Zudem weist Wieland (2024) auf mögliche strukturelle Änderungen im Design der Fragen des Wahl-O-Mats hin, bei denen erst seit 2009 die Positionen kleinerer Parteien aufgeführt werden und die Zahl der zu beantwortenden Fragen zugenommen hat, was einen Vergleich der Ähnlichkeit der Parteien über die Zeit erschwert. Zukünftig könnte jedoch insbesondere der Vergleich mit den Erkenntnissen aus anderen Erhebungen der Parteipositionen weiter ausgebaut werden.

An dieser Stelle kann z.B. der CHE-Datensatz von Jolly et al. (2022) angeführt werden, welcher eine umfassende Entwicklung der Parteipositionierungen in einer Vielzahl europäischer Länder ermöglicht, die durch die Bewertung von Expertengruppen gewonnen wird. Diese Erkenntnisse lassen sich jedoch nicht auf Wahlen auf Ebene der Bundesländer übertragen, sondern beziehen sich ausschließlich auf die Einordnung im Kontext der europäischen Nationalstaaten. Nichtsdestoweniger sind auch Jolly et al. (2022) in der Lage zu zeigen, dass die ersten zwei Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts durch sehr stabile Parteipositionierungen im europäischen Raum gekennzeichnet sind.

Ein umfassender Überblick über die potenziellen Nachteile der grundsätzlichen parteiischen Orientierungsschätzung bietet Debus (2009), der auf weitere Möglichkeiten zur Schätzung verweist, wie z.B. durch regelmäßige Meinungsumfragen, Expertenbefragungen, Befragungen von Parlamentariern oder eine strukturierte Analyse der Parteiprogramme. In diesem Zusammenhang könnte eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Parteien, politischen Institutionen, Experten,

und Wählern eine sinnvolle Überlegung sein, um eine zunehmend präzisere Bestimmung der Parteipositionierungen zu ermöglichen. Dies könnte wiederum dazu beitragen, die nicht vollständig transparenten parteilichen Klassifikationsmerkmale im Wahl-O-Mat zu hinterfragen und zu verbessern.

Zudem stellt sich die Frage einer möglichen Kausalität zwischen dem zunehmenden Zusammenwachsen des Meinungsbildes der politischen Mitte, deren wachsender Abgrenzung gegenüber der AfD und dem Erstarken anderer politischer Parteien welche eher dem politischen Rand zugeordnet werden können, wie z. B. dem aktuellen und schlagartigen Erscheinen der Partei „Bündnis Sahra Wagenknecht“ (BSW) auf dem politischen Parkett. Es bleibt zu klären, ob die politische Orientierung der Parteien an den Rändern als politischer Opportunismus angesehen werden kann, als Gegenpunkt zu den Parteien im „Establishment“, oder als gewollte parteipolitische Orientierung. Dies wird in den kommenden Jahren interessant zu untersuchen, insbesondere falls sich der aktuelle Stimmenzuwachs der AfD fortsetzt und sich gegebenenfalls auf Länderebene eine mögliche Regierung mit AfD-Beteiligung abzeichnet. Unabhängig von den programmatischen Übereinstimmungen erschwert insbesondere die Tatsache, dass aufgrund der erreichten Stimmanteile zunehmend keine lagerinternen Koalitionen mehr möglich sind (wie z. B. zwischen Grünen und SPD oder CDU und FDP), die Regierungsbildung zunehmend.

Insbesondere könnte es für die Zentrumsparteien, die über Jahre hinweg seit der Gründung der BRD das politische Zepter in der Hand hatten, von Interesse sein, wie durch klarere Parteiziele, die sich auch in der politischen Mitte voneinander abgrenzen, wieder Wähler begeistert werden können. Grundsätzlich kann die oft gemeinsame Regierungstätigkeit der Parteien in den vergangenen Jahren das Zusammenwachsen der Parteiprogramme der Zentrumsparteien CDU, SPD, Grünen und FDP erklären, um Konsens und Regierungsfähigkeit zu erleichtern. Aus dieser Perspektive könnte man unsere Erkenntnisse dahingehend interpretieren, dass sich die Koalitionsbildung der Zentrumsparteien auf Basis ihrer programmatischen Ausrichtung und Angleichung erleichtert. Dennoch sollte dem Argument Gehör geschenkt werden, dass es klarer parteilicher Abgrenzung bedarf, um politische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und Transparenz und Wiedererkennungswert für die Wähler zu garantieren.

Aktuell scheint das Bild bezüglich des Abschneidens der Zentrumsparteien im gesellschaftlichen Diskurs sehr getrübt, was sich auch regelmäßig in einem Verlust von Wählerstimmen widerspiegelt. Die Grünen verloren zum

Beispiel im Jahr 2024 sogar ihre Repräsentanz in mehreren Landesparlamenten der Neuen Bundesländer. Ein weiteres Erstarken der Ränder könnte zu einer zunehmenden Schwächung des demokratischen Systems führen – schon heute ist die Konsens- und Regierungsbildung zunehmend erschwert. Es bleibt daher die Aufgabe der Parteien der politischen Mitte, weiterhin adäquate Abgrenzungsmöglichkeiten und Erkennungsmerkmale im Zentrum des demokratischen Meinungsbildes zur Verfügung zu stellen. In diesem Sinne spricht Plasa (2024) auch von einer „Verengung der politischen Bandbreite“, die zum Erstarken der politischen Randparteien beigetragen hat. Als Reaktion sollten die Parteien des Zentrums effektive Strategien entwickeln, um der Polarisierung entgegenzuwirken. Zudem sollten sie alternative Ansätze gegenüber den politischen Rändern entwickeln, die über Verunglimpfungen hinausgehen und durch klare Parteipositionen den Wählern das Gefühl geben, für klare Standpunkte einzustehen. Angesichts des aktuellen Meinungstiefs, insbesondere der Grünen und der FDP, ist die Suche nach Profil auch durch Abgrenzung notwendig, um bestimmte Wählergruppen wieder für sich zu gewinnen. Eine zentrale Herausforderung der Zentrumsparteien ist eine klare programmatische Positionierung, um Wählerunzufriedenheit im Bezug auf Themen wie Migration und Wirtschaft effektiv anzusprechen. Das Ausnutzen dieser Unzufriedenheit durch Randparteien und deren starker Stimmzuwachs beeinträchtigt zunehmend die politische Handlungsfähigkeit.

## Fazit

Die politischen Positionen der AfD und der Zentrumsparteien weichen zunehmend voneinander ab, während die Unterschiede zwischen den Positionen dieser Zentrumsparteien tendenziell geringer werden. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die Standpunkte dieser Parteien in der politischen Mitte zueinander rücken, während sich gleichzeitig ein neuer rechter Pol bildet. Die aus den Wahl-O-Mat-Daten gewonnenen Erkenntnisse sollten mit Vorsicht interpretiert und künftig durch weitere Erhebungen ergänzt werden, da mögliche Messprobleme, zeitliche Inkonsistenzen sowie die reale politische Umsetzung der Parteipositionen und nicht nur deren Darstellung im Wahl-O-Mat berücksichtigt werden müssen. Daher bleibt es eine empirische und politische Herausforderung, die Positionen der Parteien und ihr Verhältnis zueinander präzise zu bestimmen.

Zwar kann eine einheitliche Programmatik der Zentrumsparteien die Konsens- und Kompromissfindung in Koalitionen erleichtern, doch besteht weiterhin die Herausforderung, die Parteiprofile zu schärfen, um einer verstärkten politischen und gesellschaftlichen

Polarisierung entgegenzutreten, deren Gefahr für die demokratische Funktionsfähigkeit keineswegs unterschätzt werden sollte. Daher bleibt die Frage, ob deutlichere Profile der Zentrumsparteien zu einer größeren Wiedererkennung führen könnte, wodurch Wählerabwanderungen zu den politischen Rändern vermindert werden könnten.

---

## Literatur

- Bolte, F. (2024). *GitHub - gockelhahn/qual-o-mat-data: JSON data from Wahl-O-Mat*. GitHub.
- Debus, M. (2009). Analysing Party Politics in Germany with new Approaches for Estimating Policy Preferences of Political Actors. *German Politics*, 18(3), 281–300.

- Debus, M. (2022). Parteienwettbewerb und Wahrscheinlichkeit verschiedener Koalitionsoptionen bei der Bundestagswahl 2021. *Politische Vierteljahresschrift*, 63(1), 73–88.
- Fratzscher, M. (2024). AfD und BSW in Thüringen und Sachsen: Regierungsverantwortung wäre ein gefährliches Experiment. *DIW aktuell*, 95. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Jolly, S., Bakker, R., Hooghe, L., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M. & Vachudova, M. A. (2022). Chapel Hill Expert Survey Trend File, 1999–2019. *Electoral Studies*, 75, 102420.
- Plasa, W. (2024). Die Verengung der politischen Bandbreite. In W. Plasa (Hrsg.), *Die verkommene Demokratie: Wie man regiert, ohne sich vom Volk reinreden zu lassen* (S. 191–210). Springer.
- Wagschal, U. & König, P. (2014). Alle gleich? Analyse der programmatischen Parteienunterschiede bei Bundestagswahlen auf der Basis des Wahl-O-Mats. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45(4), 865–884.
- Wieland, F. (2024). Party Proximities in Voting Advice Applications– Identifying Structural Breaks in Data from the German Wahl-O-Mat. *Statistics, Politics and Policy*.

---

**Title:** *Party Positions: Rapprochement in the Middle and Increasing Distance to the AfD*

**Abstract:** *As fringe parties increasingly capture a larger portion of the votes, the issue of how centrist parties can set themselves apart from these extremes while establishing distinct characteristics has become more prominent in public and political debates. Despite analyses of programmatic overlaps between various parties indicating a separation of centrist parties from the far-right AfD (Alternative for Germany), there is no clear evidence that centrist parties hold uniquely defined stances among themselves. In this context, we have not observed a sharpening of the programmatic profiles of centrist parties since 2002.*

Susanne Erbe

# Inflation in Deutschland – eine empirische Bilanz

Nachdem der Energiepreisanstieg (Haushaltsenergie und Kraftstoffe) in Deutschland schon seit 2021 hohe Raten aufwies, stiegen die Preise im März 2022 nach Beginn des Ukrainekrieges erneut um 36 % gegenüber dem Vorjahr (Statistisches Bundesamt, 2024a). Auch der Verbraucherpreisindex (VPI) erreichte im Gesamtjahr 2022 mit einer Steigerungsrate von 6,9 % lange Zeit nicht gekannte Höhen. Seit 1995 hatte der VPI nur 2007/2008 und 2011 das 2 %-Ziel der Europäischen Zentralbank (EZB) leicht überschritten. Mittlerweile, im November 2024, hat sich diese Entwicklung aber deutlich beruhigt – die Inflationsrate beträgt nur noch 2,2 %. Das ist aber immerhin ein Anstieg um 0,6 Prozentpunkte gegenüber dem September.

## Inflationsmessung

Die Messung des „richtigen“ Preisindex ist für die allgemeine Wirtschaftspolitik wie auch für die ökonomischen Entscheidungen aller Wirtschaftssubjekte relevant. Aber vor allem ist die Inflationsrate für die Geldpolitik die entscheidende Zielgröße. Die EZB orientiert sich dabei am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), der in allen EU-Staaten nach dem gleichen Konzept berechnet wird. Wesentlicher Bestimmungsfaktor des Preisindex ist das Wägungsschema, das regulär vom Statistischen Bundesamt berechnet wird, jeweils auf Basis der privaten Konsumausgaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) von vor zwei Jahren, ergänzt um alle verfügbaren und relevanten Informationen aus den Erhebungen über die Wirtschaftsrechnungen der privaten Haushalte und anderen Datenquellen (Statistisches Bundesamt, 2024b). Dieses Wägungsschema kann sich durchaus stark ändern: So hatte der Güterbereich „Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe“ 2022 in der HVPI-Berechnung für Deutschland ein Gewicht von 25,2 %, im Folgejahr jedoch nur 16,5 % (Statistisches Bundesamt 2024b). Für die deutsche Politik ist der ebenfalls vom Statistischen Bundesamt berechnete VPI wesentlich. Aber auch in Verträgen werden Verbraucherpreisindizes oft verwendet, um langfristig laufende Zahlungen wie Mieten oder Unterhaltszahlungen anzupassen. Das Wägungsschema des VPI wird anders als beim HVPI nicht jährlich ermittelt, sondern jeweils nach fünf Jahren, um eine bessere Vergleichbarkeit der Daten im Zeitablauf zu ermöglichen.

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

chen. Trotz dieser Unterschiede haben sich beide Indizes relativ ähnlich entwickelt.

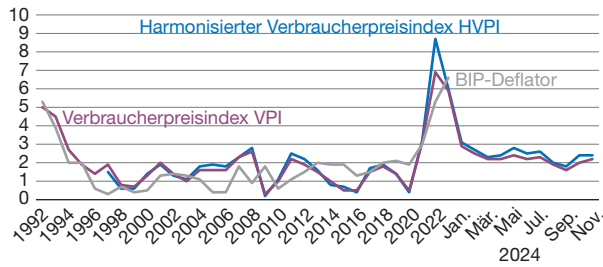
Auffällig ist allerdings die große Differenz zwischen VPI (Steigerungsrate 6,9 %) und HVPI (8,7 %) im Jahr 2022 (Abbildung 1). Hier wirkte sich vor allem aus, dass im VPI tatsächliche und für selbstgenutzten Wohnraum unterstellte Nettokaltmieten erfasst werden, im HVPI aber nur tatsächliche Mieten. Dabei haben im VPI Mieten ein hohes Gewicht (ca. 17 % im Basisjahr 2020, Mai & Egner, 2023) und sind nur geringfügig angestiegen, was sich dämpfend auf den gesamten Index auswirkte. Die Revision der VPI-Berechnung vom Basisjahr 2015 auf das Basisjahr 2020 ließ aber auch im VPI die Gewichtung für den Güterbereich „Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe“ von 32,5 % auf 25,9 % sinken (Statistisches Bundesamt, 2019; 2023). Das Statistische Bundesamt betrachtet diese Änderungen nach einer Preis- und einer Mengenkomponekte und stellt fest, dass hier die Mengenkomponekte absolut dominant war, d. h. die Konsumenten haben ihre Nachfrage vor allem nach Energie drastisch eingeschränkt (Statistisches Bundesamt, 2024c).

Um der Politik Indikatoren zu liefern, die einen Inflationstrend über längere Zeit ohne stark schwankende Preise betrachten, hat sich das Konzept der Kerninflation durchgesetzt (Abbildung 2). Dies ist die Inflationsrate ohne die stärker schwankenden Energie- und Nahrungsmittelpreise: Während im Oktober 2022 der Gesamtindex um 8,8 % gegenüber dem Vorjahresmonat angestiegen war, lag die Kerninflationsrate nur bei 5 %. Der VPI überstieg schon seit Anfang 2021 die Kerninflationsrate. Die Energiepreise waren seit Mai 2021 deutlich schneller als der Gesamtindex gestiegen, die Nahrungsmittelpreise erst seit Mai 2022. Dies hängt mit dem weltweiten Anstieg der Großhandelspreise für Energie zusammen und begann 2021 infolge der COVID-19-Pandemie und der wachsenden internationalen Nachfrage. Im September 2023 hat sich dieser Trend umgekehrt. Mittlerweile wächst die Kerninflation schneller als der Gesamtindex, und dies vor allem,

**Susanne Erbe** war stellvertretende Chefredakteurin des *Wirtschaftsdienst* und ist Redakteurin des Online-Magazins *Makronom*.

**Abbildung 1**  
**Verschiedene Preisindizes für Deutschland**

Veränderung zum Vorjahr in %



Quelle: HVPI und VPI: Statistisches Bundesamt (2024d); BIP-Deflator: BMF (2024).

weil die Energiepreise zurückgingen, aber Versicherungen und Pauschalreisen teurer wurden.

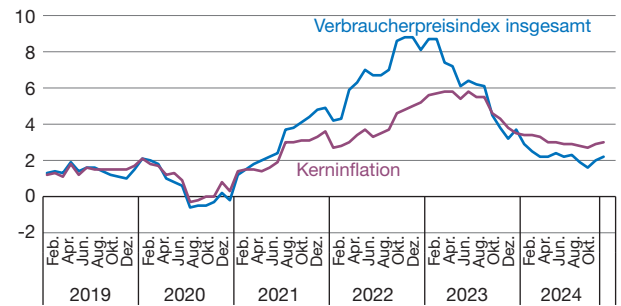
Während der VPI Preisänderungen bei Waren und Dienstleistungen misst, die Verbraucher erwerben, bezieht sich der BIP-Deflator auf Preisänderungen bei Waren und Dienstleistungen, die von Verbrauchern, Unternehmen, dem Staat und Ausländern (aber nicht von Importeuren) erworben werden. Wolfgang Nierhaus vom ifo-Institut definiert dies folgendermaßen: „Der Preisindex des Bruttoinlandsprodukts wird in der deutschen VGR nicht originär ermittelt, sondern implizit aus der Relation des BIP in jeweiligen Preisen (nominales BIP) und in konstanten Preisen (eines Basisjahres) berechnet“ (Nierhaus, 2003). Von der Verwendungsseite wird das BIP als Differenz zwischen den beiden Güterströmen Endnachfrage und Importe definiert. Letzteres führte dazu, dass der BIP-Deflator im Jahr 2022 (5,3%) bei hohen Importpreisen (auch aufgrund des niedrigen Eurokurses) weniger stark als die anderen Indizes und 2023 (6,6%) mit sinkenden Importpreisen rascher stieg.

Der BIP-Deflator gibt zudem interessante Einblicke in mögliche Inflationstreiber (Abbildung 3), weil er in die Komponenten Stückgewinne, Lohnstückkosten und Gütersteuern zerlegt werden kann (Nierhaus, 2003). Hier wird sichtbar, dass 2020 bis 2023 die Stückgewinne zu einer wichtigen Komponente des BIP-Deflators wurden. 2020 wirkte der Rückgang der Nettosteuern inflationsdämpfend. Hier dürfte sich die Mehrwertsteuersenkung von Juli bis Dezember ausgewirkt haben. Der Steuersatz war für ein halbes Jahr auf 16 bzw. 5% abgesenkt worden und stieg ab 2021 wieder auf 19 bzw. 7%. Die Lohnstückkosten hatten schon von 2018 bis 2020 dominiert, erreichten allerdings 2023 einen höheren Wert als 2019.

Unterschiedliche Indizes führen zu unterschiedlichen Ergebnissen, abhängig von den Komponenten des jeweils

**Abbildung 2**  
**Verbraucherpreisindex und Kerninflation**

im Vergleich zum Vorjahresmonat in %



Quelle: Statistisches Bundesamt (2024e).

genutzten Warenkorbs. Welcher Index die entsprechenden Komponenten der Inflation abbildet, hängt von der Fragestellung ab.

**Ursachen der Inflation**

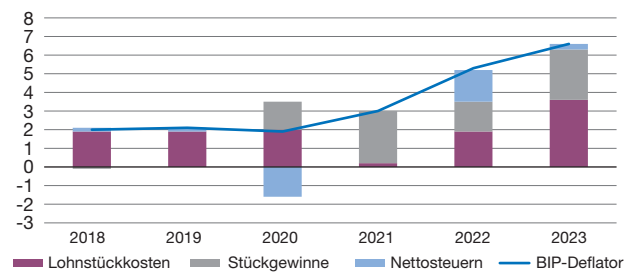
Inflation ist ein Indikator dafür, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt. Die folgende Analyse zeigt, durch welche unterschiedlichen Impulse diese Differenz angetrieben wird.

**Angebotsgetriebene Inflation?**

**Energiepreise:** Seit Beginn des Ukrainekrieges 2022 wurden vor allem Energieprodukte teurer, nachdem der Gas- und Ölimport aus Russland immer stärker eingeschränkt wurde. Nahrungsmittel, vor allem Getreide, konnten nur

**Abbildung 3**  
**Komponentenzerlegung des BIP-Deflators für Deutschland**

Veränderungsbeiträge gegenüber dem Vorjahr in Prozentpunkten



Lohnstückkosten: Bruttolöhne und -gehälter im Inland zuzüglich Sozialbeiträge der Arbeitgeber; Stückgewinne: Bruttobetriebsüberschuss und Bruttoselbständigeneinkommen; Nettosteuern: Produktions- und Importabgaben abzüglich Subventionen; jeweils je Einheit reales Bruttoinlandsprodukt. Stückgewinne, Nettosteuern: Schätzungen der Autorin. Abweichungen in den Summen durch Rundungen.

Quelle: Nierhaus (2024); eigene Darstellung.

mit großen Problemen aus der Ukraine importiert werden. Die Nachfrage war nicht elastisch genug, um den Preissteigerungen durch Reduktion der Menge vollständig auszuweichen. Und das Angebot konnte nicht rasch genug ausgeweitet werden. Sichtbar wird die starke Konzentration der Preissteigerung auf Energie und Nahrungsmittel an dem Abstand von Kerninflation und VPI in Abbildung 2.

*Importierte Inflation:* Das Angebot aus dem Ausland, d. h. die Importe, verteuerte sich – nicht zuletzt aufgrund der Entwicklungen auf dem Devisenmarkt. Auf die importierte Inflation hat der Dollarkurs des Euro einen wesentlichen Einfluss – und dies vor allem bei in Dollar fakturierten Energiegütern: Der Kurs sank im Oktober 2022 auf den historisch niedrigen Wert von 0,98 US-\$/Euro und machte damit importierte Güter in Euro zusätzlich teurer.

*Wettbewerb:* Ein funktionierender Wettbewerb ist die Voraussetzung für niedrige Angebotspreise, fehlt dieser kommt es zu inflationären Verhältnissen. Dies gilt für die Abhängigkeit von Importen, die auf wenige Länder konzentriert sind. Aber auch für inländische Güter ist die Wettbewerbsintensität bedeutend.

#### Nachfragegetriebene Inflation?

*Staatsnachfrage:* Zumindest 2020, als die Inflationsrate mit 0,5 % sehr niedrig war, hat der Staat dafür gesorgt, dass die Nachfrage nicht ins Bodenlose sank. Nachdem der Staatshaushalt nach der Finanzkrise ab 2012 in jedem Jahr mit einem Überschuss abschloss, kam es 2020 zu einem Defizit von 4,3 % des BIP (Statista, 2024a), das bis 2023 auf 2,5 % sank.

*Private Nachfrage:* Der private Konsum erreichte gleichzeitig nie gekannte Tiefpunkte, die Sparquote der privaten Haushalte stieg auf 16,5 % (1. Halbjahr 2020) und 17 % (1. Halbjahr 2021). Erst ab dem 2. Halbjahr 2021 wurden die Quoten der Vor-Corona-Jahre wieder erreicht (Statistisches Bundesamt, 2024e).

#### Monetäre Ursachen, Zweitrundeneffekte, Regulierungen?

*Geldpolitik:* Das Wachstum der Geldmenge war lange Zeit eine Säule der deutschen Geldpolitik, basierend auf der Quantitätsgleichung, welche Geldmenge, Geldumlaufgeschwindigkeit, Inlandsprodukt und Preisentwicklung in Beziehung setzt. Tatsächlich ist 2020 die Geldmenge M3 (Bargeld, Sichteinlagen, Termineinlagen, Anteile an Geldmarktfonds und andere Geldmarktpapiere sowie Pensionsgeschäfte und Schuldverschreibungen) um knapp 12 % gestiegen, nachdem sie zuvor zehn Jahre im Durchschnitt mit 3,5 % p. a. gewachsen war (Statista, 2024b). Sie kehrte 2023 rasch auf diesen Wert zurück. Deutsche

Bundesbank (2023) enthält einen Überblick über empirische Studien zum Zusammenhang zwischen Geldmenge und Inflation und kommt zu dem Ergebnis, dass kein Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und Inflation besteht.

*Zweitrundeneffekte:* Seit 2021 nimmt der Beitrag der Lohnstückkosten am BIP-Deflator zu. 2023 ist er dominant, was darauf hinweist, dass sich allmählich Zweitrundeneffekte aufbauen (Abbildung 3).

*Regulierungen und administrative Preisanpassungen:* Weiterhin können verschiedene politische Maßnahmen preistreibende Wirkungen entfalten, wie Zölle und Mehrwertsteuererhöhungen, die Bepreisung von Treibhausgasemissionen und die Aufhebung von Subventionen. Fiskalische Maßnahmen haben 2020 zur Dämpfung und 2022 zur Anhebung des BIP-Deflators beigetragen.

Klassischerweise wird Inflation als ein nachfragegetriebener Effekt betrachtet. Die Situation 2022 spricht aber sehr für eine angebotsgetriebene Inflation. Auch die Deutsche Bundesbank sieht in einer Studie in den angebotsseitigen Einflüssen eine größere Bedeutung (Deutsche Bundesbank, 2024b).

#### Politik zur Eindämmung der Inflation

Um die Inflationsraten einzudämmen, hatte die EZB im September 2023 den Leitzins – derzeit der Zinssatz für die Einlagefazilität, zu dem Geschäftsbanken im Euroraum kurzfristig nicht benötigtes Zentralbankgeld bei der EZB anlegen können – innerhalb eines Jahres auf einen Höchststand von 4 % angehoben (Deutsche Bundesbank, 2024a). Begonnen hatte sie die Zinsanhebungen im Juli 2022. Aber bereits im November 2021 hatte der HVPI in Deutschland 6 % erreicht (Statistisches Bundesamt, 2024f). Die EZB hatte auf die hohe Inflationsrate ganz offensichtlich verzögert reagiert. Die Bundesbank sieht ihre verspätete Reaktion allerdings als gerechtfertigt an, weil sie dem Angebotsschock durch überschießende Energiepreise nur sehr wenig entgegensetzen kann. Ider et al., (2024) vertritt die Auffassung, dass die Krise kürzer ausgefallen wäre, wenn die EZB die Zinssätze bereits Mitte 2021 heraufgesetzt hätte. Im September 2024 wurde der Zinssatz wieder auf 3,5 % abgesenkt – der HVPI war auf 2,4 % gesunken und auch der Wechselkurs hatte sich zunächst bei 1,1 US-\$/Euro stabilisiert, befindet sich aber seit der Präsidentenwahl in den USA auf einem niedrigeren Niveau.

Sehr viel direkter als die Zinspolitik können sich die Preisbremsen für Gas und Strom ausgewirkt haben. Für den gesamten Euroraum haben Dao et al. (2023) errechnet,

dass beispielsweise im Oktober 2022 die Inflationsrate ohne staatliche Maßnahmen im Vergleich zum Vorjahresmonat 13,7 % betragen hätte, 3,2 Prozentpunkte höher als der tatsächliche HVPI. Jannsen und Sonnenberg (2023) aus dem März 2023 kommt für den Januar des gleichen Jahres zu dem Ergebnis, dass die deutsche VPI-Inflationsrate durch die Gaspreisbremse um 0,5 Prozentpunkte gesenkt wurde. Für 2023 wurde ebenfalls erwartet, dass der Einfluss möglicher Gas- und Strompreissteigerungen auf den VPI durch die staatlichen Maßnahmen deutlich gedämpft werden kann.

Zum akuten Höchststand der Inflation 2022 waren diese Maßnahmen von großer Bedeutung. Dass die Zweitrundeeffekte die Inflation nicht wieder anheizten, nachdem die Energiepreise sich wieder normalisiert hatten, ist sicher auf die restriktive Geldpolitik zurückzuführen, die einen Rückgang der Inflationserwartungen bewirkt hat. Der Sachverständigenrat für Wirtschaft konstatiert in seinem Jahresgutachten 2023/2024, dass die restriktive Geldpolitik erfolgreich war: „Dies ging mit einem starken Rückgang des Kreditwachstums sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor einher“ (SVR Wirtschaft, 2023). Entsprechend erwartete er dämpfende Effekte sowohl auf das BIP wie auf die Inflation.

### Fazit

Die zur Inflationmessung herangezogenen Verbraucherpreisindices weisen relevante konzeptionelle Unterschiede auf, die dem Wägungsschema geschuldet sind. An der Kerninflationsrate lässt sich zeigen, dass vor allem Energie- und Nahrungsmittel die Haupttreiber der Inflation waren. Der BIP-Deflator offenbart, dass 2021 bis 2023 die Stückgewinne dominante Faktoren waren, ab 2022 überwiegt der Anteil der Lohnstückkosten. Die EZB hat die hohen Inflationsraten Ende 2021 zunächst als Angebotsschock interpretiert, dem sie nichts entgegensetzen konnte, ab Juli 2022 aber schnell reagiert. Zur Eindämmung der Inflation haben vor allem die Preisbremsen und Steuerensenkungen beigetragen. Die restriktive EZB-Politik hatte zuletzt die Inflation dämpfen können, aber auch für einen Rückgang der Wachstumsrate gesorgt. Nachfrageseitig ist aktuell trotz sinkender Zinssätze nicht mit einem Infla-

tionsschub zu rechnen, da die Sparquote der privaten Haushalte mit 11,1 % im ersten Halbjahr 2024 wieder einen Prozentpunkt über dem Vorjahreswert liegt. Langfristig ist allerdings zu bedenken, dass eine Einhegung der internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen – wie es durch die vom künftigen US-Präsidenten Trump angekündigten Zollerhöhungen zu erwarten ist – die Angebotspreise steigen lassen wird. Auch von einer Anhebung der Preise für CO<sub>2</sub>-Zertifikate geht ein zusätzliches Inflationsrisiko aus.

### Literatur

- BMF – Bundesministerium der Finanzen. (2024). *BMF-Monatsbericht August*.
- Dao, M. C., Dizioli, A., Jackson, C., Gourinchas, P.-O., Leigh, D. (2023). Unconventional Fiscal Policy in Times of High Inflation. *IMF Working Papers*, 2023/178.
- Deutsche Bundesbank. (2023). Von der monetären Säule zur monetären und finanziellen Analyse. *Monatsbericht Januar*.
- Deutsche Bundesbank. (2024a). *Eurosystem, Statistiken*.
- Deutsche Bundesbank. (2024b). Der globale Disinflationprozess und seine Kosten. *Monatsbericht Juli*.
- Ider, G. Kriwoluzky, A., Kurcz, F., Schumann, B. (2024). Geldpolitik in Zeiten der Energiepreiskrise: EZB hätte Inflation frühzeitiger eindämmen können. *DIW Wochenbericht*, 42/2024.
- Jannsen, N. & Sonnenberg, N. (2023). Inflation: Neues Basisjahr und Preisbremsen. *Wirtschaftsdienst*, 103(3), 223–224.
- Mai, C.-M. & Egner, U. (2023). Analysen zur Revision 2023 in der Verbraucherpreisstatistik. *Wirtschaft und Statistik*, 4/2023.
- Nierhaus, W. (2003). Zur gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung. *ifo Schnelldienst*, 3/2003.
- Nierhaus, W. (2024). Realwert des Bruttoinlandsprodukts und Terms of Trade: Ergebnisse für das Jahr 2023. *ifo Schnelldienst*, 2/2024.
- SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/2024*.
- Statistisches Bundesamt. (2019). *Verbraucherpreisindex für Deutschland, Wägungsschema für das Basisjahr 2015*.
- Statistisches Bundesamt. (2023). *Verbraucherpreisindex für Deutschland, Wägungsschema für das Basisjahr 2020*.
- Statistisches Bundesamt. (2024a). *Verbraucherpreisindex für Deutschland*.
- Statistisches Bundesamt. (2024b). *Ableitung des HVPI-Wägungsschemas für das Jahr 2024 (Preisbasis Dez 2023)*.
- Statistisches Bundesamt. (2024c). *Verbraucherpreisindizes: Aufteilung einzelner Effekte auf die Wägungsverschiebung*.
- Statistisches Bundesamt. (2024d). *Verbraucherpreisindex für Deutschland Sondergliederungen*.
- Statistisches Bundesamt. (2024e, 29. Oktober). *Zahl der Woche [Pressemitteilung]*, Nr. 44.
- Statistisches Bundesamt. (2024f). *Harmonisierter Verbraucherpreisindex. Tabellen mit Jahresdurchschnitten und Monatswerten, Indizes und Veränderungsraten*.
- Statista. (2024a). *Finanzierungssaldo des deutschen Staates*.
- Statista. (2024b). *Entwicklung der Geldmenge M3 in der Eurozone*.

### Title: Inflation in Germany – An Empirical Review

**Abstract:** Measuring and explaining inflation is of great importance for political and economic decision makers. Various price indices are compiled at the national and European level, some of which show significantly different price trends due to their different focuses. The sharp rise in inflation rates since 2021 is primarily due to supply-side factors, in particular the sharp rise in energy prices. This is illustrated by the differences in the development of the VPI and core inflation. The price brakes on gas and electricity in particular have had a direct dampening effect on inflation, while the ECB's restrictive policy has had a more indirect effect. Although the inflation rate has fallen significantly by now, price pressure could come from a tightening of free trade due to increasing protectionism in the long term.

## Konjunkturschlaglicht

# Unsicherheiten überschatten Konjunktur 2025/26

Die Wirtschaftsschwäche in Deutschland hielt in diesem Jahr unverändert an. Das momentane reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt gerade mal auf Vor-Corona-Niveau und 0,7 % unter dem letzten Nach-Corona-Höchststand im dritten Quartal 2022. Danach ist das preis- und saisonbereinigte BIP in den nachfolgenden acht Quartalen – abwechselnd, bei sinkender Tendenz – viermal gestiegen und viermal gesunken. Bei zwei aufeinanderfolgenden Rückgängen hätte man von einer (technischen) Rezession gesprochen; nach einer anderen Definition, der einer ständig wachsenden Unterauslastung des Produktionspotenzials, befindet sich Deutschland mitten in einer Rezession. Das Wirtschaftswachstum wird im Jahresdurchschnitt 2024 mit -0,2 % im zweiten Jahr nacheinander (2023: -0,3 %) negativ sein.

Noch deutlicher wird die aktuelle Wirtschaftsschwäche bei struktureller Betrachtung der BIP-Entwicklung. Allein die staatlichen Konsumausgaben sind aktuell höher als vor Corona, real um mehr als 10 %, nominal sogar um fast ein Drittel. Die realen Bruttoinvestitionen des Staates sind hingegen etwa auf dem Vor-Corona-Niveau. Die preisbereinigten privaten Konsumausgaben bewegen sich ebenfalls lediglich auf dem Niveau von vor Corona. Die Ausrüstungsinvestitionen, entscheidend für den Aufbau des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks und für das künftige Wachstum, sind um mehr als 10 % zurückgegangen. Ebenso sind die Bauinvestitionen, sowohl in Wohnbauten wie auch in Nichtwohnbauten, um etwa ein Zehntel niedriger. Diese Daten zeigen zweierlei: eine Vernachlässigung staatlicher Investitionsausgaben zugunsten staatlicher Konsumausgaben sowie einen starken Rückgang der privaten Investitionstätigkeit. Sie sind Spiegelbild der Standortchwäche und der Hauptgrund für das inzwischen geringe Potenzialwachstum, das nur mehr auf etwa 0,5 % geschätzt wird.

Der Arbeitsmarkt schien trotz der Wachstumsschwäche lange Zeit recht robust, allerdings zulasten der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, die in den letzten fünf Jahren nahezu stagnierte. Überdies wurde insbesondere die Beschäftigung im öffentlichen Bereich ausgeweitet, während die in der krisengeschüttelten Industrie zurückging. Die anhaltende konjunkturelle Schwäche schlägt sich nun zunehmend auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die Zahl

der Beschäftigten ist seit Mai dieses Jahres rückläufig. Die Zahl der Arbeitslosen, die aufgrund der Ausweitung des Arbeitsangebots, zum Teil wegen der Zuwanderung, schon seit Mitte 2022 zunimmt, steigt weiter. Positive Signale gibt es lediglich von der Preisfront. Die Inflationsrate für die Verbraucherpreise ist im Spätsommer 2024 zeitweilig unter die Stabilitätsmarke von 2 % gesunken. Dafür verantwortlich waren zunächst allerdings Basiseffekte und günstigere Kraftstoffpreise. Zuletzt hat sie sich wieder auf 2,2 % erhöht. Die sogenannte Kernrate von noch 3 % sowie deutlich gestiegene Arbeitskosten signalisieren aber weiterhin einigen Inflationsdruck; zudem sind die Energiepreise recht volatil.

Bis zu den Neuwahlen und der Aufnahme der Regierungsgeschäfte durch die nächste Bundesregierung – bis etwa April/Mai 2025 – sind keine nennenswerten Impulse für die Konjunktur zu erwarten. Die privaten Verbraucher dürften trotz gestiegener Realeinkommen vorsichtig agieren, d.h. ihre Sparneigung hochhalten. Und auch die Unternehmen dürften bei ihren Planungen zunächst die „neue Wachstumssinitiative“ einer neuen Bundesregierung abwarten und ihre Investitionen auf das Notwendige beschränken. Alles in allem dürfte das preis- und saisonbereinigte BIP bis zum Frühjahr 2025 kaum zunehmen (Abbildung 1). Angesichts des wirtschaftspolitischen Stillstands bieten die Neuwahlen im Februar 2025 die Chance für eine rasche wirtschaftliche Wende. Die meisten Parteien zeigen im angelaufenen Wahlkampf ein Bewusstsein für die Wachstums- und Standortprobleme. Es wird erwartet, dass die nächste Regierung diese Probleme prioritär angeht und relativ schnell Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Behebung der Investitionsschwäche umsetzt. Damit würde die Privatwirtschaft neue Impulse erhalten.

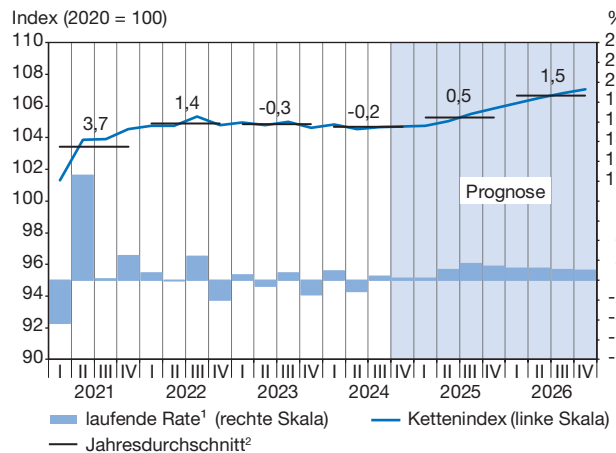
Eine wichtige Stütze der Konjunktur 2025/26 dürfte der private Konsum bleiben. Trotz voraussichtlich niedrigerer Lohnabschlüsse aufgrund sinkender Inflation werden die Realeinkommen weiter moderat steigen. Gleichzeitig wird nach den Neuwahlen und bei politisch stabileren Verhältnissen erwartet, dass sich die Sparneigung der Haushalte normalisiert, was umgekehrt eine Erhöhung der Kaufneigung bedeutet. Die Bauinvestitionen dürften bis zum Frühjahr 2025 zwar noch zurückgehen, dann sollte sich aber auch hier ein Umschwung einstellen. Bis dahin werden die Zinsen voraussichtlich weiter sinken, womit sich die Finanzierungsbedingungen vor allem für den Wohnungsbau verbessern. Vielfach diskutierte Maßnahmen im Rahmen einer neuen

© 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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

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

**Abbildung 1**  
**Reales Bruttoinlandsprodukt**

Saison- und arbeitstäglich bereinigt



<sup>1</sup> Veränderung in % gegenüber dem Vorquartal, auf Jahresrate hochgerechnet, rechte Skala. <sup>2</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %.

Quelle: Statistisches Bundesamt; ab 4. Quartal 2024 Prognose des HWWI.

Wachstumsinitiative sind Steuerentlastungen und verbesserte Abschreibungsbedingungen für Unternehmen. Hier wird davon ausgegangen, dass die nächste Regierung ein Maßnahmenbündel beschließt, das die Standortbedingungen hierzulande und die Rahmenbedingungen für Unternehmensinvestitionen verbessert. Weniger günstig sind die Bedingungen von weltwirtschaftlicher Seite. Deutschlands Haupthandelspartner, die EU, wird ebenfalls nur moderat wachsen. Von Seiten des wichtigsten Außenhandelspartners außerhalb der EU, den USA, drohen Einfuhrzölle. Und auch aus China ist mit Strafzöllen zu rechnen, nachdem die EU für Importe von Elektroautos aus China ihrerseits Zölle eingeführt hat. Doch die Zuwachsraten bei den Ausfuhren werden auch wegen der verschlechterten preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutlich geringer ausfallen als in der Vergangenheit. Gleichzeitig werden die Einfuhren bei Belebung der Konjunktur hierzulande merklich zunehmen, sodass im Prognosezeitraum von Seiten des Außenhandels kaum ein Wachstumsbeitrag zu erwarten ist.

Unter vorgenannten Bedingungen würden sich ab etwa Mitte 2025 zumindest von binnenwirtschaftlicher Seite die Wachstumsbedingungen hierzulande zu verbessern beginnen. Das könnte die Konjunktur im zweiten Halbjahr 2025 anschieben und sich im Jahr 2026 fortsetzen. Gleichwohl ist, da die Überwindung des Reformstaus einige Zeit benötigen wird, nicht so schnell mit derart hohen Expansionsraten wie in früheren Aufschwüngen zu rechnen. Im Jahresdurchschnitt würde dann das Wirtschaftswachstum 2025 etwa 0,5 % und 2026 rund 1,5 % erreichen (Tabelle 1). Mit Belebung der Konjunktur im Sommer 2025 sollten auch

**Tabelle 1**  
**Eckdaten der Prognose**

Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

	2023	2024	2025	2026
Bruttoinlandsprodukt <sup>1</sup>	-0,3	-0,2	0,5	1,5
Private Konsumausgaben	-0,4	0,1	0,8	1,4
Staatliche Konsumausgaben	-0,1	2,2	0,8	1,0
Anlageinvestitionen	-1,2	-2,8	0,0	3,9
Ausrüstungen	-0,8	-5,7	0,3	5,4
Bauten	-3,4	-3,6	-1,0	2,9
Sonstige Anlagen	4,7	3,9	1,7	4,1
Inlandsnachfrage	-0,4	-0,1	0,7	1,5
Ausfuhr	-0,3	-0,4	0,8	2,8
Einfuhr	-0,6	-0,3	1,4	2,9
<b>Arbeitsmarkt</b>				
Erwerbstätige	0,7	0,2	-0,2	0,2
Arbeitslose (in Mio.)	2,61	2,80	2,92	2,78
Arbeitslosenquote <sup>2</sup> (in %)	5,4	5,8	6,0	5,7
Verbraucherpreise	5,9	2,2	2,1	2,0
Finanzierungssaldo des Staates (in % des BIP)	-2,6	-2,2	-2,0	-1,4
Leistungsbilanzsaldo <sup>3</sup> (in % des BIP)	5,9	6,5	6,2	6,2

<sup>1</sup> Preisbereinigt. <sup>2</sup> Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept). <sup>3</sup> In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Bundesagentur für Arbeit; 2024 bis 2026 Prognosen des HWWI.

die Zahl der Erwerbstätigen wieder zu steigen und die der Arbeitslosen zu sinken beginnen. Die Inflation auf der Verbraucherstufe ist zwar in den Bereich der Stabilitätsmarke von 2 % abgesunken, allerdings gibt es noch einzelne Inflationstreiber, nicht zuletzt wird der bisherige kräftige Anstieg der Arbeitskosten noch einige Zeit nachwirken. Wenn sich die Lohnabschlüsse künftig mehr und mehr an der aktuellen Inflationsentwicklung orientieren, wird sich die Inflationsrate für die Verbraucherpreise bei 2 % stabilisieren.

Die Prognosen für 2025/26 sind vermehrten Unwägbarkeiten ausgesetzt. Die geopolitischen Krisen – Ukrainekrieg und Nahostkrise – haben verschärfende Tendenzen. Noch nicht überschaubar, aber wohl an Bedeutung gewinnen dürften handelspolitische Restriktionen. Besondere Unsicherheiten bestehen angesichts der im Februar 2025 anstehenden Neuwahlen von innenpolitischer Seite. Die nun vorgezogenen Wahlen bieten die Chance, relativ zeitnah wachstums- und standortfördernde Wirtschaftsreformen durchzuführen. Davon wurde in dieser Prognose weitgehend ausgegangen. Eine schnelle und diesbezüglich einvernehmliche Regierungsbildung ist aber trotz des Problembewusstseins dafür in den meisten Parteien nicht unbedingt gewährleistet.

Jörg Hinze

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

## Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

### Herausgegeben von

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft  
Direktor: Klaus Tochtermann  
<https://zbw.eu>

### Redaktion

Nicole Waidlein (Chefredakteurin)  
Kristin Biesenbender (Stv. Chefredakteurin)  
Johannes Eber  
Mark Kirstein  
Julia Lücke  
Christine Rickert

### Anschrift der Redaktion

Neuer Jungfernstieg 21  
20354 Hamburg

Tel.: +49 431 8814-332  
E-Mail: [wirtschaftsdienst@zbw.eu](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

Website: <https://wirtschaftsdienst.eu>  
X: [https://x.com/Zeitschrift\\_WD](https://x.com/Zeitschrift_WD)  
LinkedIn:  
<https://de.linkedin.com/company/wirtschaftsdienst-zbw>

## Wissenschaftlicher Beirat

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

### Urheberrecht

Der Wirtschaftsdienst erscheint im Open Access bei Sciendo. Sciendo ist ein Unternehmen von De Gruyter.

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

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

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

### Printausgabe

Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Es erscheinen jährlich zwölf Ausgaben. Ein Abo ist kostenfrei.

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

Tel.: +49 431 8814-332  
E-Mail: [wirtschaftsdienst@zbw.eu](mailto:wirtschaftsdienst@zbw.eu)

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

ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

### Druck

QUBUS media GmbH  
D-30457 Hannover

### Online-Ausgabe

Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:  
Wirtschaftsdienst: <https://wirtschaftsdienst.eu>  
Sciendo: <https://sciendo.com/journal/WD>

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indiziert in

ABI/INFORM Collection (ProQuest), Baidu Scholar, CEEAS (Central & Eastern European Academic Source), CNKI Scholar (China National Knowledge Infrastructure), Dimensions, EBSCO, ECONIS, EconLit, Elsevier – SCImago, Elsevier – Scopus, ExLibris, Google Scholar, IBZ (International Bibliography of Periodical Literature in the Humanities and Social Sciences), J-Gate, KESLI-NDSL (Korean National Discovery for Science Leaders), MIAR, MyScienceWork, Naver Academic, Naviga (Softweco), Norwegian Register for Scientific Journals, Series and Publishers, PAIS Index, ProQuest, ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc), ScienceON/AccessON, Scilit, Scite\_, Semantic Scholar, Sherpa/RoMEo, TDOne (TDNet), WorldCat (OCLC), X-MOL

