

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

ZEITGESPRÄCH

Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft

Bernd Fitzenberger, Julia Holleitner, Christian Kagerl, Ingo E. Isphording,
Dirk Zorn, Anette Haas, Annekatrin Niebuhr, Niklas Vetterer, Christian Dustmann

Schuldenbremse

Die Rückkehr des Normativen
Stefan Kolev

Kapitalmarkt

Deutschland braucht mehr institutionelle
Anleger
*Michael Kogler, Ulrike Malmendier, Lukas Nöh,
Claudia Schaffranka*

Steuerpolitik

Steuersenkung als Investitionstreiber
Tobias Hentze, Björn Kauder, Thomas Obst

Das Faktorverfahren bei der Lohnsteuer
*Judith Herrmann, Martin Teuber,
Lena Calahorrano*

Bildungspolitik

BAföG: Wirkungsanalysen überfällig
*Dennis H. Meier, Stephan L. Thomsen,
Felix Wolf*

Umweltpolitik

Das Energieeffizienzgesetz
Alexander Eisenkopf, Rupert Pritzl

EEG und Klimaschutzverträge
Renate Neubäumer

Verbraucherpreisindex

Inflationsberechnung – eine Replik
Manuel Rupprecht

Inflationsberechnung – eine Erwiderung
Johannes Schwanitz

Gesundheitspolitik

Die Lage im deutschen Gesundheitswesen
Susanne Erbe

Konjunktur

Russische Industrierohstoffimporte im Fokus
Marina Eurich, Rafiul Karim

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Leitartikel

S. Kolev	Die Schuldenbremse und die Rückkehr des Normativen	510
----------	--	-----

Kommentare

J. P. Krahn	Ukraine: Finanzsystem reformieren	512
A. Ockenfels	Organspenden: Überkreuzspende allen ermöglichen	513
G. Zachmann	Strommarkt: Einheitliche Gebotszone aufteilen	514
K. Wiener	EU-Strommarktdesign: Reform greift zu kurz	516
R. Gold	EU-Regionalförderung: Gegen politische Polarisierung	517

Zeitgespräch

	Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft	518
B. Fitzenberger, J. Holleitner, C. Kagerl	Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft am Beispiel Deutschland	519
I. E. Isphording, D. Zorn	Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik	524
A. Haas, A. Niebuhr, N. Vetterer	Regionale Arbeitsmärkte unter Transformationsdruck – unterschiedliche Herausforderungen und Anpassungspotenziale	527
C. Dustmann	Migration ist kein Nullsummenspiel – ein Interview	533

Analysen

M. Kogler, U. Malmendier, L. Nöh, C. Schaffranka	Kapitalmärkte stärken: Deutschland braucht mehr institutionelle Anleger	539
T. Hentze, B. Kauder, T. Obst	Steuersenkung als Investitionstreiber	543
J. Hermann, M. Teuber L. Calahorrano	Verteilungswirkungen und Fallstricke des Faktorverfahrens bei der Lohnsteuer	549
D. H. Meier, S. L. Thomsen, F. Wolf	BAföG: Wirkungsanalysen überfällig	
A. Eisenkopf, R. Pritzl	Das Energieeffizienzgesetz – überflüssig, marktwidrig und schädlich?	555
R. Neubäumer	Ist Deutschland internationaler Vorreiter beim Klimaschutz durch EEG und Klimaschutzverträge?	568
M. Rupprecht	Replik zum Beitrag „Inflationsberechnung: Zinspolitik der EZB wird als Inflationstreiber statistisch nicht erfasst“	572
J. Schwanitz	Eine Erwiderung auf die Replik von Manuel Rupprecht	575

Ökonomische Trends

S. Erbe	Die Lage im deutschen Gesundheitswesen	580
M. Eurich, R. Karim	Russische Industrierohstoffimporte im Fokus	583

Die Schuldenbremse und die Rückkehr des Normativen

„Sie Ökonomen haben in Zeiten knapper Kassen alle anderen Sozialwissenschaftler als Erzähler überholt.“ Das sagte jüngst ein Journalist, der seit Jahren die Debatten in der Hauptstadt beobachtet. Und ergänzte: „Endlich sprechen die Ökonomen vom Staat so, dass ich es als Politikwissenschaftler verstehe – und die Bürger auch.“ Es würde kaum überraschen, wenn die aktuellen Krisen den Ökonomen mehr Raum im öffentlichen Diskurs verschafft hätten als zuvor. Die obige Beobachtung meinte aber mehr als einen quantitativen Bedeutungszuwachs, es hat sich etwas qualitativ verändert. Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 ist eine neue Kontroverse über die Schuldenbremse ausgebrochen. Karlsruhe hat mit seinem Urteil die Schuldenbremse als fiskalische „hard budget constraint“ (Kornai, 1980) noch härter gemacht und damit die Aufstellung eines verfassungsmäßigen Haushalts schwieriger gemacht. Der Schuldenbremse wurde schon länger sehr viel vorgeworfen, seit dem Urteil ist aber der schwerste Vorwurf noch lauter geworden: sie würde der Demokratie im Innersten ihrer Funktionsfähigkeit schweren Schaden zufügen. Aber was ist das Innerste dieser Funktionsfähigkeit, wenn nicht die intensiv geführte Debatte darüber, in welche prioritären Richtungen der demokratische Staat seine Mittel fließen lassen soll? Es geht hierbei um Begründungen, wie vordringlich eine bestimmte Staatsaufgabe ist – im Vergleich zu allem anderen, was der Staat auch leisten könnte. Ökonomen, die Begründungen heranzuführen, offenbaren damit – mehr oder weniger offen – ihr Staatsverständnis.

Und diese Debatte ist normativ, denn es geht bei den Begründungen um das Abwägen von Werten – ein Terrain, das Ökonomen oft meiden. Das Werturteilsfreiheitspostulat Max Webers wird oft missverstanden, Sozialwissenschaftler hätten sich jeglicher Werturteile zu enthalten. Werturteile sind aber laut Weber zulässig, wenn man die Stellen explizit macht, sie von der positiven Analyse trennt und die normative Quelle der eigenen Position offenlegt (Grimm et al., 2024). Wenn Menschen über Menschen nachdenken, schleichen sich Werturteile häufiger ein als in den Naturwissenschaften (Machlup, 1978). Ein offener Umgang ist daher ratsam, wenn Bürger normative Fragen stellen.

Ein Beispiel kann das verdeutlichen. Liberale Ökonomen gehören meist zu den Befürwortern der Schuldenbremse und wollen das gelegentlich positiv begründen. Die jüngste Kontroverse zwischen Mühlenweg et al. (2024) und Feld et al. (2024) in dieser Zeitschrift zeigt allerdings die Grenzen dieser Herangehensweise auf. Beide Seiten erläutern ihre empirischen Methoden zur gegensätzlichen Einschätzung der Schuldenbremse. Aber können Bürger, die durch ihr Staatsverständnis bereits einem Lager in der Debatte angehören, die Methoden aber nicht kennen, durch diese Kontroverse umgestimmt werden? Oder kommt es, wie der Blick in die sozialen Medien während der dort ausgetragenen Debatte vermuten lässt, eher zu einer „pick your expert“-Abstimmung mit einem Bestätigungsfehler zur bereits vorgefassten Position?

Möchte man Bürger überzeugen, so muss man nachvollziehbar machen, wie die eigene Position von den eigenen Werten abgeleitet wird. Liberale Ökonomen können etwa diejenigen liberalen Mitbürger umzustimmen versuchen, die die Schuldenbremse ablehnen. Das kann gelingen, wenn man die Beziehung zwischen dem Wert der fiskalischen Nachhaltigkeit und dem Freiheitsbegriff dieser Bürger erörtert und argumentiert, warum



Prof. Dr. Stefan Kolev

Ludwig-Erhard-Forum für
Wirtschaft und Gesellschaft,
Berlin

die Vorteile der Schuldenbremse ihre denkbaren Nachteile bei anderen wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Werten überwiegen, etwa bei zusätzlichen Ausgaben für ökologische Nachhaltigkeit. Liberale Bürger können allerdings, neben dem Wert der Nachhaltigkeit, auch den Wert der territorialen Integrität als wünschenswert deklarieren (Kolev & Schularick, 2024). Beide Werte haben viel mit dem Freiheitsbegriff eines selbstbestimmten Lebens zu tun. Und beide haben Verfassungsrang. Der Aufbau des Kapitalstocks einer neuen Bundeswehr kann aber kaum aus dem laufenden Haushalt gestemmt werden – nicht von dieser Koalition und auch von keiner der absehbar folgenden. Denn der Aufbau muss zur Abschreckung schnell erfolgen und auch der Ausbau der Lieferketten in der Industrie erfordert schon heute ein glaubwürdiges Commitment der Politik. Ein neues Sondervermögen Verteidigung, das im Vergleich zu den aktuell diskutierten Transformations-Sondervermögen besser abgrenzbar ist, wäre imstande, den Konflikt zu lösen, indem es die Schuldenbremse bewahrt und dennoch dem Wert der territorialen Integrität gerecht wird.

Schließlich zeigt dieses Beispiel auch, dass diese Debatte nicht nur normativer, sondern auch qualitativer Natur ist. Denn es geht nicht nur um das Wieviel für die neue Bundeswehr, sondern auch um das Wie: Wie dieses Geld von wem genau für was genau verausgabt wird. Daran knüpft die zentrale Frage der Politischen Ökonomie an, die ebenfalls qualitativer Natur ist, nach der Arbeitsteilung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, hier beim Aufbau einer wehrhaften Demokratie.

Die Kunst dieser Arbeitsteilung im heutigen Kontext ist es, nach der die Ökonomen gefragt werden. In diesem Dialog geht es darum, das vielfach beschädigte Vertrauen der Bürger in Experten wiederherzustellen. Selbstverständlich sind die Werte der Ökonomen nicht per se relevant. Wenn sie aber Politikberatung als Bürgerberatung verstehen (Cassel, 2004), müssen sie nachvollziehbare Antworten auf Fragen finden, die auf sogenannte hypothetische Werturteile hinauslaufen: Y ist seitens des Ökonomen empfehlenswert, wenn der Bürger den Wert X erreichen will (Albert, 1968).

Der Diskurs über die Neuordnung des Staates in Zeiten knapper Kassen birgt somit zwei große Chancen. Zum einen fördert das verständliche Erklären des Zusammenhangs zwischen X und Y das ökonomische Denken in der Gesellschaft, auch weil der Bürger durch die Angabe des jeweiligen X der normative Souverän ist. Zum anderen profitiert die Resilienz der Demokratie, wenn es inhaltlich und rhetorisch gelingt, die ökonomische Expertise zu vertrauensschaffenden Fixpunkten zu verwandeln (Kolev, 2024). Wenn also die Ökonomen die Überzeugungskraft empirischer Argumente nicht überschätzen und normativen Fragen nicht aus dem Weg gehen, schaffen sie den Sprung zum einordnenden Erzähler, den sich viele Journalisten und Bürger dringend wünschen.

Literatur

- Albert, H. (1968). *Traktat über kritische Vernunft*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Cassel, S. (2004). *Politikberatung und Politikerberatung*. Haupt.
- Feld, L. P., Hassib, J., Langer, M., Nientiedt, D. & Weber, P. (2024). Schuldenbremse und öffentliche Investitionen: Erwidern auf Mühlenweg et al. (2024). *Wirtschaftsdienst*, 104(7), 476–481.
- Grimm, V., Kolev, S. & Weidmann, J. (2024, 27. Januar). Interventionismus als Gefahr für die Demokratie? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Kolev, S. (2024). Governing Dynamics and Superfragility: Liberal Political Economists as Order Guardians, *LEF Papers on Economy and Society*, 1–24, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft.
- Kolev, S. & Schularick, M. (2024, 23. April). Drei Punkte, bei denen die Ampelparteien über ihren Schatten springen müssen. *Die Welt*.
- Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. North Holland.
- Machlup, F. (1978). If Matter Could Talk. In *Methodology of Economics and Other Social Sciences*. Academic Press, 309–332.
- Mühlenweg, L., Kaczmarczyk, P., Hornung, L. & Kleimeier, N. (2024). Die Schuldenbremse – ein Garant für nachhaltige Haushaltspolitik? Eine Replik auf Feld et al. (2024). *Wirtschaftsdienst*, 104(7), 470–475.

Ukraine

Finanzsystem reformieren

Die folgenden Überlegungen stützen sich auf den Frankfurt Report 2024 „Ukraine's Reconstruction: Policy Options for Building an Effective Financial Architecture“, der eine Reformagenda für den ukrainischen Finanzsektor skizziert.¹ Ausgangspunkt der Studie ist die gegenwärtige Situation in der Ukraine, die mit Blick auf das Finanzsystem durch ein Missverhältnis zwischen der Leistungsfähigkeit des inländischen Finanzsektors einerseits und dem hohen Investitionsbedarf andererseits – bedingt durch den notwendigen Wiederaufbau des Landes und die Vorbereitungen auf einem EU-Beitritt – gekennzeichnet ist. Das Bankensystem erfüllt heute seine Rolle als Finanzier des Auf- und Umbaus des Unternehmenssektors nur unzureichend. Etwa drei Viertel der Bilanzsumme aller Großbanken zusammen sind – überwiegend kriegsbedingt – belegt mit Non-performing loans (NPLs) oder ukrainischen Staatsanleihen – für Investitionsfinanzierungen bleibt nur wenig Raum. Erschwerend kommt hinzu, dass die großen Banken heute staatseigene Institute sind, sodass politische Einflussnahme auf Kreditentscheidungen zu befürchten ist. Dadurch wird der Bankensektor heute nicht den Anforderungen gerecht, die zu seiner Rolle als Intermediär zwischen ausländischen Kapitalgebern und dem inländischen Unternehmenssektor gehört; es ist daher Teil einer Reformagenda, die Vertrauensbasis für private Kapitalflüsse in die Ukraine zu legen. Dazu bedarf es integren Leitungsstrukturen (good governance), Wettbewerb und Transparenz. Die dafür notwendigen Prozesse und Strukturen sollten erkennbar in ukrainischer Hand bzw. unter ukrainischer Leitung sein.

Vorgeschlagen werden zwei flankierende Institutionen für eine Koordination der Entwicklungspläne auf Seiten der Ukraine (National Reconstruction and Reform Council), und ebenso auf Seiten der potenziellen Geberländer (National Development Platform). Darüber hinaus soll als zentrale Neuerung die Ukraine Development Bank (UDB) nach dem Vorbild der KfW in Deutschland als Entwicklungsbank für den Wiederaufbau und die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes gegründet werden. Diese soll dazu beitragen, privates und öffentliches Kapital für den Wiederaufbau anzuziehen. Hierzu zählt der Verzicht auf direkte Firmen- oder Projektfinanzierung und stattdessen eine Konzentration auf die Refinanzierung der Geschäftsbanken. Konkret soll die UDB bei der Finanzierung von Firmenkunden der

Geschäftsbanken als Co-Finanzier auftreten. Sie soll sicherstellen, dass die betreffende Geschäftsbank, die in der Regel allein über detaillierte Kundeninformationen verfügt, sich ebenfalls am Ausfallrisiko einer Kreditbeziehung beteiligt, um dadurch Moralrisiko und Adverse Selektion zu begrenzen. Mittels Refinanzierung der UDB, die ihrerseits Gelder an Banken zur Kreditvergabe weiterleitet, können sowohl internationale Geber, wie auch die nationale Regierung gezielt Sektoren (Landwirtschaft, Kleinindustrie, Energie) oder Projekttypen (ESG, Innovation) unterstützen.

In den kommenden Jahren kann die UDB einen Beitrag zur Bereinigung des verkrusteten und wenig-funktionalen Bankensektors leisten, indem es mit internationaler Hilfe die Wertbereinigung des NPL-Portfolios mittels einer Rekapitalisierung der Banken ermöglicht. Die in diesem Zuge erworbenen Eigentumsanteile können in den Folgejahren gezielt veräußert werden, wodurch eine von Wettbewerb und Corporate Governance gekennzeichnete leistungsfähige Eigentümerstruktur bei den – heute im Staatsbesitz befindlichen – Instituten entsteht. Eine Privatisierungsabsicht für Banken ist ein bisher nicht verwirklichter Teil des Regierungsprogramms. Auch kann die UDB Teile des Staatsanleiheportfolios der Geschäftsbanken übernehmen und dadurch den Banken liquide und verleihbare Mittel (Loanable funds) zur Verfügung stellen, wodurch Banken sich vermehrt ihrer eigentlichen Aufgabe, der Firmen- und Wachstumsfinanzierung, widmen können. Die Struktur der UDB als Tier-2-Bank, die sich auf Refinanzierungen statt auf direkte Kreditvergabe konzentriert, stellt sicher, dass sie private Finanzinstitute nicht verdrängt, sondern unterstützt. Dieses Modell fördert eine dezentrale Finanzarchitektur, die besonders vorteilhaft für die Förderung der regionalen Entwicklung und die Unterstützung mittelständischer Familienunternehmen ist. Durch die Weiterleitung von Mitteln über lokale Banken kann die UDB wirtschaftliche Aktivitäten auf regionaler Ebene ankurbeln und inklusives Wachstum im ganzen Land fördern.

Die Gründung der Ukraine Development Bank für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Modernisierung der Ukraine kann einen zentralen Beitrag leisten. Durch den Zugang zu internationalen Kapitalmärkten, die Sicherstellung einer verantwortungsvollen Mittelverwendung durch konditionale Kreditvergabe und die Unterstützung struktureller Reformen kann die UDB eine transformative Rolle beim Wiederaufbau der ukrainischen Wirtschaft spielen. Diese Institution kann dazu beitragen, die erhebliche Investitionslücke zu schließen, dezentralisiertes Wirtschaftswachstum zu fördern und das Finanzsystem der Ukraine mit den EU-Standards in Einklang zu bringen, wodurch der Weg für eine nachhaltige und prosperierende Entwicklung geebnet wird.

1 Frankfurt Report 2024, <https://cepr.org/publications>.

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

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

Organspenden

Überkreuzspende allen ermöglichen

Am 17. Juli 2024 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Transplantationsgesetzes verabschiedet, das die Nieren-Überkreuzspende und weitere Varianten der Lebendspende ermöglichen soll. Bei der Überkreuzspende handelt es sich um ein Verfahren, bei dem zwei spendewillige Personen, die für den jeweiligen Partner nicht als Spender geeignet sind, ihre Nieren „über Kreuz“ spenden: Spender A spendet seine Niere dem Empfänger B, Spender B spendet an Empfänger A, sodass beide Empfänger eine passende (kompatible) Niere erhalten.

Der Gesetzentwurf stellt einen großen Fortschritt für die Lebendorganspende dar. Besonders positiv hervorzuheben sind z. B. die verpflichtende Übermittlung der für die Zuordnung von Spender-Patienten-Paaren erforderlichen Daten an eine zentrale Vermittlungsstelle sowie die Möglichkeit der nicht-gerichteten Nierenspende, die wiederum Spenderketten initiieren und damit viele weitere Transplantationen ermöglichen kann (Ashlagi et al., 2024; Ockenfels et al., im Druck). Die anstehenden Beratungen in Bundesrat und Bundestag können nun genutzt werden, um Verbesserungen vorzunehmen. Eine besonders wichtige Verbesserung wäre es, allen Spender-Empfänger-Paaren die Teilnahme an der Überkreuzspende zu ermöglichen. Bisher ist die Teilnahme von Paaren kompatibler Spender und Empfänger nicht vorgesehen, da hier eine Organspende auch ohne Überkreuztausch immunologisch möglich wäre. Es bestehe daher, so die Begründung im Gesetzentwurf, „keine Notwendigkeit, auch für diese Paare die Überkreuzlebendnierenspende zu ermöglichen“.

Diese Argumentation übersieht jedoch, dass die freiwillige Teilnahme kompatibler Paare die Situation aller Beteiligten und aller Patientengruppen verbessern kann. Der Patient des kompatiblen Paares kann durch den Nierentausch oft eine besser passende Niere erhalten. Tatsächlich garantieren die Zuordnungsalgorithmen in anderen Ländern kompatiblen Spender-Patienten-Paaren, dass durch die Teilnahme am Überkreuztausch die Qualität der Niere für

den Patienten nur verbessert werden kann (Bingaman et al., 2012). Informierte kompatible Paare könnten daher den Wunsch haben, an dem Programm teilzunehmen.

Durch die Teilnahme eines kompatiblen Paares am Überkreuztausch wird auch anderen Patienten geholfen. Denn durch den Überkreuztausch kann eine zusätzliche Spende für ein inkompatibles Paar generiert werden, sodass im Ergebnis einem weiteren Paar geholfen werden kann. Der Wunsch, einem inkompatiblen Paar zu helfen, könnte daher ein zusätzliches Motiv für die Teilnahme am Überkreuztausch sein. Der Gesetzentwurf erkennt Altruismus als Motiv bei nicht-gerichteten Spenden an, sodass ein solches (zusätzliches) Motiv auch kompatiblen Paaren zugestanden werden sollte.

Gleichzeitig verkürzt ein erfolgreicher Nierentausch zwischen einem kompatiblen und einem inkompatiblen Paar die Warteliste der Patienten, die keinen eigenen Spender haben und daher nicht am Nierentauschprogramm teilnehmen können. Sönmez et al. (2020) schätzen anhand US-amerikanischer Daten, dass durch die Einbeziehung kompatibler Paare die Zahl der Transplantationen um bis zu 160 % gesteigert werden könnte, Ockenfels et al. (im Druck) liefern konkrete Beispiele.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Einteilung in kompatibel und inkompatibel in der Praxis oft nicht eindeutig ist und Ärzte gelegentlich geneigt sein könnten, ihren Patienten eine nicht nur akzeptable Niere des kompatiblen Spenders, sondern eine besser passende Niere im Rahmen eines Überkreuztauschs zu empfehlen. Ein Verbot des Überkreuztauschs bei kompatiblen Paaren könnte in solchen Fällen eine rechtliche Grauzone schaffen, die zu Ungleichbehandlungen und ethischen Dilemmata führen könnte.

Aus diesen Gründen empfehle ich, den Gesetzentwurf anzupassen und kompatiblen Paaren die Teilnahme am Überkreuzspendeprogramm zu ermöglichen.

Prof. Dr. Axel Ockenfels

Universität zu Köln, MPI zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern

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

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

Axel Ockenfels dankt Ágnes Cseh, David Manlove, Christine Kuschat, Tayfun Sönmez, Utku Ünver und vielen anderen für wertvolle Hinweise sowie für die Unterstützung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Rahmen der Exzellenzstrategie (EXC 2126/1 390838866).

Literatur

- Ashlagi, I. et al. (2024). *Designing a Kidney Exchange Program in Germany: Simulations and Recommendations*.
 Bingaman, A. W. et al. (2012). Single-Center Kidney Paired Donation: The Methodist San Antonio Experience. *American Journal of Transplantation*, 12(8), 2125–2132.
 Ockenfels, A., Sönmez, T. & Ünver, U. (im Druck). Nierentausch in Deutschland: Analysen und Empfehlungen. *Medizinrecht*.
 Sönmez, T., Ünver, U. & Yenmez, M. B. (2020). Incentivized Kidney Exchange. *American Economic Review*, 110(7), 2198–2224.

Strommarkt

Einheitliche Gebotszone aufteilen

Die Diskussion um die Beibehaltung einer einheitlichen Gebotszone im Großhandelsstrommarkt wird zwar bereits seit 20 Jahren geführt, ist aktuell aber wieder in vollem Gange (FAZ, 2024a, 2024b). Im Kern geht es darum, dass, selbst wenn physikalische Netzengpässe dies unmöglich machen, jeder Stromerzeuger mit jedem Stromkunden in Deutschland handeln kann, ohne dabei diese Engpässe berücksichtigen zu müssen. Das führt dazu, dass der Großhandelsstrompreis in ganz Deutschland einheitlich ist. Um Stromangebot und -nachfrage trotz realer Engpässe in den Netzen imaginär zueinander zu bringen, fallen aktuell hohe und künftig weiter steigende Redispatchkosten an. Redispatchkosten verweisen auf das marktlich bestimmte Gleichgewicht von Anbietern und Nachfragern, um Leitungsabschnitte vor einer Überlastung zu schützen. Durch den schnellen, aber geografisch sehr ungleichen Zubau von Wind- und Solaranlagen werden Netzengpässe noch häufiger bindend. Gleichzeitig erfordert der schnell wachsende Anteil der erneuerbaren Energien, dass viele zusätzliche flexible Speicher, Erzeuger und Nachfrager sinnvoll in das System integriert werden. Die im Bundesgebiet einheitlichen Großhandelspreise geben jedoch zunehmend fehlerhafte Signale für systemdienliche Investitionen und Betrieb.

Die deutsche Debatte fokussiert sich auf die Wirkung auf inländische Nutzungs- und Investitionsentscheidungen im Stromsystem. Die Entwicklung der einheitlichen deutschen Gebotszone ist aber auch für die Zukunft des europäischen Strombinnenmarktes von entscheidender Bedeutung. Laut der Agentur zur Koordinierung der europäischen Energieregulierer (ACER) konnten 2023 in Deutschland nur etwa 40 % der grenzüberschreitenden Leitungskapazitäten für den Stromhandel genutzt werden. Der Grund ist, dass zusätzlicher Stromaustausch mit den Nachbarn entweder die grenzüberschreitenden Stromleitungen und/oder das Stromnetz innerhalb Deutschlands überlasten würde. So ist beispielsweise die für kommerzielle Stromexporte freigegebene Leitungskapazität von Deutschland in die Niederlande deutlich kleiner als die Strommenge, die von Deutschland in die Niederlande fließen könnte. Das liegt daran, dass ein Großteil des von Deutschland physisch in die Niederlande fließenden Stroms nicht auf kommerziellem Austausch basiert,

sondern Teil eines „Ringflusses“ von Norddeutschland via Niederlande, Belgien und möglicherweise weiterer Länder nach Süddeutschland ist.

Analog müssen aufgrund innerdeutscher Engpässe die Importkapazitäten aus Dänemark von den Übertragungsnetzbetreibern beschränkt werden. Das ist insbesondere bei starkem Wind und damit hohem Stromangebot und gleichzeitig hoher Nachfrage in Süddeutschland der Fall, wenn sich dänische Exporte in die einheitliche deutsche Gebotszone kommerziell lohnen, aber physisch dann nicht von Nord- nach Süddeutschland transportiert werden können.

Ein Großteil der grenzüberschreitenden Stromkapazitäten wird von den nationalen Übertragungsnetzbetreibern nicht für den Handel zur Verfügung gestellt. Das ist eine der sichtbaren Einschränkungen des Strombinnenmarktes. Dabei sind geringere Handelskapazitäten nicht „nur“ ein Problem für die Nachbarn. Auch für Deutschland wäre die Schaffung zusätzlicher Handelskapazitäten von Vorteil. Diese würde zu mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt und einer Glättung der Preise führen.

Entsprechend fordern die Europäische Kommission und ACER seit Jahren, dass mindestens 70 % der grenzüberschreitenden Kapazität jedes Landes für den Handel freigegeben wird. Aktuell läuft hierzu eine Frist bis Ende 2025, nach der es theoretisch möglich wäre, dass eine Gebotszonentrennung in Deutschland von Europa oktroyiert wird. Da Deutschland das nicht will, werden kontinuierlich die für den grenzüberschreitenden Handel freigegebenen Kapazitäten erhöht. Das wird sinnvollerweise mit Netzverstärkungen ermöglicht. Da diese jedoch nicht ausreichen, werden die auf dem Großhandelsmarkt vereinbarten, physisch jedoch nicht durchführbaren Transaktionen revidiert.

Da sich der grenzüberschreitende Stromhandel am einheitlichen deutschen Preis orientiert, entstehen klare Fehlanreize. Dies kann dazu führen, dass Wasserkraftstrom aus Norwegen gekauft wird, wenn dieser günstiger als der gesamtdeutsche Preis ist. Allerdings kann dieser gar nicht zu den süddeutschen Kunden transportiert werden. Gleichzeitig würde zu diesem Preis beispielsweise die Schweiz Strom aus Deutschland beziehen. Jedoch steht in Süddeutschland zu diesem Preis gar nicht genügend Strom zur Verfügung.

Um diese Probleme zu lösen, ohne die grenzüberschreitenden Handelskapazitäten zu stark zu reduzieren, werden verstärkt Mechanismen außerhalb des eigentlichen Strommarktes eingesetzt. Diese nehmen einige netzphysisch nicht mögliche Systemfahrpläne

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

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

scheidungen zumindest teilweise zurück. So werden dann Windkraftanlagen in Norddeutschland gestoppt oder Strom kurzfristig nach Dänemark exportiert, auch wenn dort der Preis niedriger ist. Gleichzeitig könnten im Rahmen des Redispatch in Süddeutschland Kraftwerke angeschaltet werden, die teurer als der gesamtdeutsche Strompreis sind. Dadurch können die vereinbarten Exporte dennoch durchgeführt werden. Die entsprechenden Kosten für die Korrektur physisch nicht durchführbarer Marktergebnisse tragen die deutschen Netznutzer.

Dabei entstehen weitere Ineffizienzen, da beispielsweise nur kurzfristig flexible Einheiten Gegengeschäfte durchführen dürfen, was erst nach der Markträumung stattfinden kann. In Dänemark werden dann vor allem Windanlagen gestoppt oder Elektrokessel mit in Deutschland nicht abgenommenem Strom beheizt. Da Redispatch national und Gegengeschäfte bilateral organisiert sind, werden diese ineffizienterweise nicht im europäischen Gesamtsystem optimiert. Auch führt die Möglichkeit, mit Redispatch Geld zu verdienen, absurderweise zu zusätzlichen Investitionsanreizen für den Kraftwerksbau in Exportlimitierten Gebieten.

Die einheitliche Gebotszone zieht also eine Reihe komplexer Maßnahmen nach sich, um die Illusion einer deutschen Kupferplatte mit den tatsächlich vorhandenen physikalischen Beschränkungen im deutschen Netz in Einklang zu bringen. Diese Maßnahmen finden dann außerhalb des transparenten europäischen Großhandelsstrommarktes statt. Dies bedeutet, dass ein Großteil der effektiven Preisfindung und des Systemfahrplans nicht mehr auf Basis der transparenten Großhandelsmärkte getroffen wird. Zudem lassen sich die signifikanten Zahlungsströme aus Redispatch und Gegengeschäften von Investoren schlechter vorhersagen als Großhandelspreise.

Schließlich eröffnen Gegengeschäfte die Möglichkeit zum Gaming. Eine plausible Strategie ist das Anbieten physisch nicht abnehmbarer Strommengen, in der Erwartung, dass diese von den Übertragungsnetzbetreibern teuer zurückgekauft werden, obwohl nie die Absicht bestand, diese zu liefern. Auch das führt dazu, dass die entsprechenden Regeln ständig weiterentwickelt und komplexer werden müssen, was die langfristige Prognose von effektiven Strompreisen weiter erschwert.

Die wachsende Bedeutung von intransparenten und schwer vorhersagbaren Mechanismen außerhalb des europäischen Marktes führt aber nicht nur zu schlechteren Dispatch-Entscheidungen, es unterminiert auch die Investitionssignale in systemdienliche Anlagen.

Die Beibehaltung der gemeinsamen deutschen Gebotszone ist nicht nur ökonomisch höchst fraglich. Die Beschränkung grenzüberschreitender Kapazitäten sowie Zahlungsströme außerhalb des europäischen Binnenmarktes läuft der Entwicklung eines effizienten gemeinsamen Marktes klar entgegen. Deutschland muss folglich enorm viel energiepolitisches Kapital aufwenden, um deren Weiterbestand gegen alle Widerstände zu sichern. Energiepolitiker der anderen Mitgliedstaaten können bei allen, von nationalen Partikularinteressen getriebenen binnenmarktschädlichen Entscheidungen, auf die Absurdität der deutschen einheitlichen Gebotszone verweisen. Deutschland hat kaum politisches Kapital, um die für Deutschland sinnvolle und wichtige Weiterentwicklungen des Binnenmarktes anzustoßen.

Mit höheren Anteilen von erneuerbaren Energien und der entsprechend steigenden Bedeutung von Speichern und nachfrageseitigen Flexibilitäten wird der Wert sinnvoller europäischer Preissignale noch deutlich steigen. Deutsche Kunden würden zunehmend davon profitieren, wenn sie auf Flexibilitäten in Nachbarländern zugreifen könnten. Aufgrund der einheitlichen deutschen Gebotszone werden aber im Binnenmarkt vorhandene Flexibilitäten nicht bestmöglich genutzt und falsche Anreize für die Entwicklung neuer Flexibilitäten gesetzt.

Die einheitliche Gebotszone stellt darüber hinaus ein grundlegendes Hindernis für die Realisierung eines gemeinsamen Strommarktes dar. Wenn der eigentliche europäische Strommarkt immer unwichtiger für Zahlungsströme und Einsatzpläne wird, und nationale Partikularinteressen eine sinnvolle Marktentwicklung verhindern können, ist die Renationalisierung der Strommärkte kaum noch aufzuhalten. Die Aufgabe eines harmonisierten und verknüpften Marktes für den zukünftig wichtigsten europäischen Energieträger Strom, wird schlussendlich auch Rückwirkungen auf den Binnenmarkt für Güter und Dienstleistungen haben. Bei der Abschaffung der einheitlichen Gebotszone geht es also nicht darum, dass die Nachbarstaaten etwas von Deutschland erhalten, sondern darum, den gemeinsamen Binnenmarkt zu verteidigen und weiterzuentwickeln, von dem Deutschland in hohem Maße profitiert.

Dr. Georg Zachmann
Bruegel und Helmholtz-Zentrum Berlin

Literatur

- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung. (2024a, 10. Juli). Der deutsche Strommarkt braucht lokale Preise. 20.
FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung. (2024b, 19. Juli). Die Energiewende braucht ein stabiles Fundament. 23.

EU-Strommarktdesign

Reform greift zu kurz

Der Schock sitzt noch tief: Im Jahr 2022 sind die Strompreise in Deutschland massiv bis auf über 300 Euro/MWh gestiegen. Vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine lagen die Notierungen im Großhandelsmarkt über Jahre stabil bei 10 bis 20 Euro/MWh. Ein Preisanstieg in dieser Größenordnung ist ein negativer Angebotsschock, der zu hoher Inflation und in den allermeisten Fällen auch zu einer tiefen Rezession führt. Nach langen Verhandlungen wurde daher auf europäischer Ebene im Mai dieses Jahres eine Reform des Europäischen Strommarktdesigns verabschiedet. Ziel war es, die Verbraucher:innen und die Unternehmen vor extremen Preisspitzen wie im Jahr 2022 zu schützen. Ob dies mit den ergriffenen Maßnahmen kurzfristig gelingt, darf allerdings bezweifelt werden, denn am Merit-Order-Prinzip, dem Kern des „Problems“, wurde nicht gerüttelt. Stattdessen liegt der Fokus des Reformpakets auf einer weiteren Incentivierung des Ausbaus erneuerbarer Energien mit Hilfe von Direktabnahme- und Differenzverträgen (PPAs, CfDs).

Grundsätzlich muss alles versucht werden, Energiepreisschübe wie im Jahr 2022 zu verhindern. Allen voran ist deshalb eine technologieoffene Ausweitung des Energieangebots geboten. Zur Vermeidung massiver Preisschübe wäre aber auch eine sinnvolle Anpassung des europäischen Strommarktdesigns erforderlich. Maßgeblich für den rasanten Anstieg war nicht nur das knappere Energieangebot, sondern insbesondere das Merit-Order-Prinzip. Dieses ist so konstruiert, dass der Marktpreis zu jedem Zeitpunkt von der jeweils teuersten Erzeugungsart bestimmt wird. In wirtschaftlichen Normallagen ist das Merit-Order-Prinzip ein sinnvoller Mechanismus. Es sorgt dafür, dass große Anreize für neue Anbieter am Markt bestehen. Ist ein Anbieter in der Lage, Strom zu geringeren Kosten zu produzieren, streicht er die Differenz aus teuerster Gesteherungsart und seiner preisgünstigeren Produktionsmethode ein. Ein weiterer positiver Effekt: Je größer das Angebot an relativ günstigen Anbietern wird, desto mehr höherpreisige Anbieter werden aus dem Markt gedrängt.

Problematisch an diesem Design ist, dass extreme Preisspitzen in einer Produktionsart den gesamten Strompreis am Markt massiv verteuern. Damit wird die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigt, während gleichzeitig die Anbieter von erneuerbaren Energien Gewinn

ne in einer Größenordnung erzielen, die nicht zu rechtfertigen sind. Deshalb wäre es wichtig, das Strommarktdesign so zu ändern, dass temporäre Preisspitzen nicht unmittelbar und in voller Höhe auf den Markt durchschlagen.

Ein Vorschlag zur Lösung dieses Problems wäre, nicht den aktuellen Preis der teuersten Produktionsmethode zur Anwendung kommen zu lassen, sondern einen geglätteten Preis. Denkbar wäre, die Preise von mehrmonatigen Durchschnitten zur Anwendung zu bringen. Hätte man beispielsweise im Herbst 2022 statt der tagesaktuellen Spotpreise einen 90- oder 200-Tage-Durchschnitt der Gaspreise zugrunde gelegt – die Erzeugungsart mit den höchsten Gesteherungskosten und damit maßgeblich für den Strompreis – wären die Preisspitzen um rund die Hälfte geringer ausgefallen. Der so ermittelte Preis würde dann für alle Erzeugungsarten gezahlt, deren Gesteherungskosten niedriger liegen. Für alle anderen Erzeugungsarten würde der Bieterpreis gezahlt, sodass der Marktpreis als gewichteter Durchschnitt aller Erzeugungsarten sehr viel niedriger läge als auf Basis des „unbereinigten“ Merit-Order-Prinzips. Fallen umgekehrt die aktuellen Tagespreise unter den geglätteten Preis, kommt der Spotpreis unmittelbar wieder zur Anwendung.

Was wären die Vorteile dieses Verfahrens? Die Investitionsanreize des Merit-Order-Prinzips für Erzeugungsarten mit sehr niedrigen Gesteherungskosten blieben erhalten. Es würde lediglich vermieden, dass in Zeiten extremer Preisspitzen sehr hohe Gewinnmargen entstehen, die von der Allgemeinheit zu schultern sind. Zudem gilt, dass Investitionen in neue Produktionskapazitäten nicht auf Basis von Tagespreisen getätigt werden. In Investitionsrechnungen spielen die zu erwartenden Preise in der mittleren bis langen Frist eine wesentlich größere Rolle. Diese Anreize blieben auch im vorliegenden Modell erhalten. Umgekehrt wären die Unternehmen und die Haushalte vor rasant steigenden Preisen geschützt, und sie hätten mehr Zeit, sich anzupassen. Und da bei fallenden Preisen sofort der Spotpreis wieder einsetzt, würden die Unternehmen hiervon unmittelbar profitieren. Der etwas trägere Glättungsmechanismus würde somit nicht dauerhaft wirken.

Leider wurde mit der jetzt beschlossenen Reform des europäischen Strommarktes das Merit-Order-Prinzip nicht angepasst. Damit bleiben extreme Preisspitzen weiterhin jederzeit möglich. Im bestehenden System sind Verbraucher:innen wie Unternehmen damit weiterhin nicht geschützt. In Krisenzeiten wäre erneut der Staat gefordert, mit massiven Finanzhilfen einzugreifen. Solche Episoden werden aber nicht mehr allzu häufig zu stemmen sein, weder für weite Teile der Wirtschaft noch für den Steuerzahler.

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

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

Dr. Klaus Wiener, MdB
Deutscher Bundestag

EU-Regionalförderung

Gegen politische Polarisierung

„Ganz knapp“ haben rechtspopulistische – d.h. nationalistische und euroskeptische – Parteien bei der Wahl im Juni eine Mehrheit im Europäischen Parlament verfehlt. „Gerade so“ konnte eine rechtsextreme Mehrheit bei den Parlamentswahlen in Frankreich verhindert werden, allerdings nicht, weil die demokratischen Parteien mit ihren politischen Programmen hätten überzeugen können – eine erstaunliche Koalition von marktliberalen über christdemokratische und ökologische bis hin zu kommunistischen Parteien hatte sich strategisch abgestimmt, nur um die Wahl der Kandidat:innen des Rassemblement National zu verhindern. Hier bewahrheitet sich eine Prognose des Economist aus dem Juli 2016: „Farewell, left versus right. The contest that matters now is open against closed.“

Darin liegt durchaus ein Erfolg des Populismus, dass es gelungen ist, dem politischen Diskurs das Freund-Feind-Schema zu oktroyieren, das typisch für populistische Kampagnen ist. Die politische Polarisierung ist dabei Ausdruck zugrundeliegender gesellschaftlicher Spaltung, die immer weniger Platz für inhaltliche Auseinandersetzung lässt. In den USA kämpft die Demokratische Partei weniger für die Fortführung der eigenen Wirtschaftspolitik als vielmehr gegen eine erneute Präsidentschaft Donald Trumps. Wer in Deutschland nicht für die AfD ist, ist meist strikt gegen sie. Das lässt wenig Raum für Zwischentöne und reduziert den Streit um Sachpolitik auf eine negative Abgrenzung vom politischen Gegner. Eine lösungsorientierte Auseinandersetzung um die zukünftige Offen- oder Geschlossenheit westlicher Gesellschaften bleibt dabei auf der Strecke. Auch ohne konkrete Machtoption gewinnen Populisten so Einfluss auf die politische Agenda und die Gestaltungsfähigkeit demokratisch gewählter Regierungen.

Mit der gesellschaftlichen Spaltung einher geht eine politische Polarisierung im Raum. In den meisten Ländern hat das Erstarken des Populismus eine bemerkenswerte regionale Komponente. Überall gibt es ausgeprägte Stadt-Land-Unterschiede in der Unterstützung populistischer Parteien, die letztlich aus dem anhaltenden Zuzug liberal gesinnter Individuen in urbane Zentren resultiert. Darüber hinaus schwankt die Unterstützung populistischer Parteien erheblich zwischen den Küstenregionen und den Binnenstaaten der USA, zwischen nördlichen und südlichen Regionen im

Vereinigten Königreich oder in Italien, zwischen östlichen und westlichen Regionen in Polen – und in Deutschland.

Diese Unterschiede liegen in kulturell geprägten regionalen Identitäten, sie haben aber auch – und nicht zuletzt – ökonomische Ursachen. Schließlich profitieren die Regionen je nach Industrie- und Bevölkerungsstruktur sehr unterschiedlich von makroökonomischen Entwicklungen wie Globalisierung, technologischem Fortschritt oder internationaler Migration. Populisten gewinnen gerade in solchen Regionen an Unterstützung, die im strukturellen Wandel ins Hintertreffen geraten. Dabei sind es nicht allein diejenigen, die direkt von den Arbeitsmarkteffekten des Strukturwandels betroffen sind, die ihr Kreuz bei den Populisten machen. Wähler:innen verschiedener Erwerbs- und Einkommensgruppen erliegen der populistischen Rhetorik, wenn ihre Heimatregion im wirtschaftlichen Wandel abgehängt wird.

Demgegenüber steht eine Bevölkerungsmehrheit, die nicht nur objektiv vom ökonomischen Wandel profitiert, sondern auch subjektiv die liberale Demokratie unterstützt. Wie kann diese Spaltung überwunden werden? Mittelfristig muss es darum gehen, die Diskursfähigkeit zwischen den Kritiker:innen und Befürworter:innen einer offenen Gesellschaft zu erhalten und zu stärken. Dazu gehört, auch irrationale Ängste und Befürchtungen in der Diskussion ernst zu nehmen, ohne in unbegründete Schwarzmalerei zu verfallen. Kurzfristig sind es aber gerade die ökonomischen Ursachen des Populismus, die Ansatzpunkte für politische Gegenmaßnahmen bieten.

Jede Politik, die Ungleichheiten zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“ des wirtschaftlichen Wandels abmildert, hat auch das Potenzial, die politische Polarisierung zu verringern. Für die Regionalpolitik ist eine solche Wirkung nun empirisch und durch Kausalanalysen belegt. Das Kieler Arbeitspapier „Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior“ zeigt auf, dass EU-Strukturfondsförderung die Unterstützung populistischer Parteien in strukturschwachen Regionen europaweit reduziert. Interessant dabei ist, dass der Wirkungskanal weniger mit der direkten Umverteilungswirkung von Regionalpolitik zu tun hat – vielmehr steigt in geförderten Regionen das Vertrauen der Wähler:innen in demokratische Institutionen, und zwar unabhängig von ihren ökonomischen Perspektiven. Hier scheint ein Schlüssel für die Wirksamkeit von Wirtschaftspolitik gegen politische Polarisierung zu liegen. Es geht nicht primär darum, die Verlierer des wirtschaftlichen Wandels monetär zu entschädigen. Vielmehr müssen für benachteiligte Regionen und Bevölkerungsgruppen Entwicklungsperspektiven geschaffen werden.

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

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

Dr. Robert Gold
Kiel Institut für Weltwirtschaft

Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft

Digitalisierung, Dekarbonisierung und der demografische Wandel stellen hohe, aber zum Teil regional unterschiedliche Anforderungen an die Arbeitsmärkte in Deutschland. Sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite sind intelligente Anpassungsmaßnahmen erforderlich. In diesem Zeitgespräch wird diskutiert: Wie flexiblere Arbeitszeitmodelle helfen, die Erwerbsquoten von Älteren, Frauen und Migranten weiter zu erhöhen. Wie Bildungspolitik, verstanden als Arbeitsmarktpolitik, gute Startchancen schafft, um sich flexibler auf kommende Veränderungen der Arbeitswelt einstellen zu können. Wie regional unterschiedlichen Anforderungen an die Arbeitsmärkte begegnet werden kann. Wie eine an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte Zuwanderung dazu beitragen kann, die Herausforderungen des demografischen Wandels abzufedern.

Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft am Beispiel Deutschland

Bernd Fitzenberger, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg; Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Julia Holleitner, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Christian Kagerl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik

Ingo E. Isphording, IZA – Institute of Labor Economics, Bonn

Dirk Zorn, Bertelsmann Stiftung, Berlin

Regionale Arbeitsmärkte unter Transformationsdruck – unterschiedliche Herausforderungen und Anpassungspotenziale

Anette Haas, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Annekatrien Niebuhr, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Niklas Vetterer, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Migration ist kein Nullsummenspiel – ein Interview

Christian Dustmann, University College London, Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM); Institute for the Economy and the Future of Work der Rockwool Foundation (RFBerlin)

Title: *Challenges for Future Labour Markets*

Abstract: Digitalisation, decarbonisation and demographic change are placing high demands on Germany's labour markets, although these differ from region to region. Intelligent adaptation measures are needed on both the supply and the demand side. This Zeitgespräch discusses how more flexible working time models can help to further increase the participation rates of older people, women and migrants. How education policy, understood as labour market policy, can provide good starting opportunities to adapt more flexibly to future changes in the world of work. How regionally differing demands on the labour markets can be met. How immigration geared towards the needs of the labour market can help to cushion the challenges of demographic change.

Bernd Fitzenberger, Julia Holleitner, Christian Kagerl

Herausforderungen für die Arbeitsmärkte der Zukunft am Beispiel Deutschland

Trotz einer leichten Rezession 2023 und eher verhaltenen Wachstumsaussichten für 2024 hat sich der deutsche Arbeitsmarkt bisher als sehr robust erwiesen, wenn auch einige Deutschland schon erneut als „kranken Mann Europas“ sehen. Die abhängige Beschäftigung steigt weiterhin an – wenn auch etwas verlangsamt. Deutschland weist im ersten Quartal 2024 mit 77,4 % eine der höchsten Beschäftigungsquoten aller OECD-Länder auf, mit einem Plus von 1,6 Prozentpunkten gegenüber dem vierten Quartal 2019 (OECD, 2024). Gleichzeitig steigt jedoch auch die Zahl der Arbeitslosen und die Jobchancen für Langzeitarbeitslose haben sich gegenüber dem Vor-Corona-Niveau verschlechtert. Legt man jedoch die standardisierte Arbeitslosenquote der OECD zugrunde, dann weist Deutschland trotz eines leichten Anstiegs in der jüngsten Vergangenheit im April 2024 mit 3,2 %¹ weiterhin eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten OECD-weit aus. Die Arbeitslosenquote in der OECD insgesamt beträgt im gleichen Monat 4,9 %.

Gleichzeitig besteht noch immer ein anhaltender Fach- und Arbeitskräftemangel. Dieser wird wegen der demografischen Entwicklung auch in Zukunft eine der zentralen Herausforderungen des deutschen Arbeitsmarktes sein. Neben der Fachkräftesicherung werden die angestrebten Transformationen in den Bereichen Digitalisierung und Dekarbonisierung eine wichtige Rolle spielen. Während die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen während der Coronakrise – insbesondere Kurzarbeit – erfolgreich einen starken Beschäftigungseinbruch verhindern, gingen sie mit einer Verlangsamung der Jobmobilität einher (Bennewitz et al., 2022). Inzwischen ist ein verstärkter Transformationsdruck zu erwarten, auch ausgelöst durch erhöhte Energiepreise und geopolitische Krisen. Die Transformationsprozesse gehen mit veränderten Tätigkeits- und Qualifikationsanforderungen einher, was wiederum den Fachkräftebedarf befördern wird. Tatsäch-

lich dürfte der Fachkräftemangel damit die wirtschaftliche Dynamik und so das Produktivitätswachstum bremsen.

Trotz schwieriger wirtschaftlicher Lage kein Rückgang des Arbeitskräftebedarfs

Die großen Personalengpässe auf dem Arbeitsmarkt bestehen auch nach einem leichten Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts um 0,2 % im Jahr 2023 und der verhaltenen Wachstumsprognosen für 2024 weiter. Wie lässt sich das erklären?

Ein Grund dafür ist, dass Unternehmen zunehmend ihre Arbeitskräfte auch in konjunkturellen Schwächephasen zu halten versuchen. Denn sie wissen, dass qualifizierte Arbeitnehmer in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs nur sehr schwer wiederzugewinnen sind. Zudem dürfte die sich verstärkende Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, etwa durch die Digitalisierung oder Dekarbonisierung, den Bedarf für gut qualifizierte Arbeitskräfte erhöhen. Unternehmen stellen daher häufig verstärkt Personal auch auf Vorrat ein, um so in ihre zukünftige Leistungsfähigkeit zu investieren. Dies gilt insbesondere angesichts des nach Corona bestehenden Reallokationsbedarfs der Beschäftigten hin zu neuen Arbeitsplätzen. Weiterhin besteht unabhängig von der Coronakrise und von den konjunkturellen Entwicklungen ein anhaltender Personalbedarf in bestimmten Bereichen. So steigt etwa aufgrund der Alterung der Gesellschaft sowie dem Kita-Ausbau der Bedarf in den Bereichen der Gesundheit, Pflege und Erziehung weiter an (Bauer

¹ Im Vergleich hierzu weist die Bundesagentur für Arbeit aufgrund einer anderen Zählweise eine Arbeitslosenquote von 6,0 % aus.

Prof. Bernd Fitzenberger, Ph.D., ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg und Professor an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Julia Holleitner und Christian Kagerl sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Forschungsgruppe des Direktors am IAB.

et al., 2024). Die Beschäftigung im Gesundheitsbereich etwa ist zwischen 2015 und 2022 um 660.000 (+12 %) auf rund 6 Mio. Beschäftigte gestiegen. Im selben Zeitraum ist auch die Zahl des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen um rund 165.000 Personen (+31 %) auf mehr als 693.000 Beschäftigte gestiegen (Destatis, 2024a, 2024b).

Passungsprobleme auf dem Arbeitsmarkt

Laut IAB-Stellenerhebung hatten die Betriebe im Jahr 2023 durchschnittlich 1,7 Mio. offene Stellen, im ersten Quartal 2024 ging die Zahl auf 1,57 Mio. zurück (Gürtzgen et al., 2024), was immer noch ein historisch hoher Wert ist (vgl. Abbildung 1). Demgegenüber standen im Jahresdurchschnitt 2023 etwa 2,6 Mio. bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) als arbeitslos gemeldete Personen sowie knapp über 1 Mio. Personen in der Stillen Reserve (Bauer et al., 2024), d. h. Personen, die zwar aktuell keine Arbeit suchen, aber grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Zahl der Erwerbslosen liegt niedriger und ist seit 2022 weitaus weniger stark angestiegen als die Zahl der Arbeitslosen und die Unterbeschäftigung insgesamt.

In Abbildung 1 wird deutlich, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt ein zunehmendes Passungsproblem („Mismatch“) besteht. Offene Stellen passen oft nicht zu den Menschen, die arbeiten möchten oder können. Dafür gibt es vielfältige Gründe: Arbeitsplatzangebote befinden sich an anderen Orten und in anderen Regionen als die Arbeitsuchenden; die offenen Stellen passen nicht zu den Qualifikationen oder Vorstellungen der (häufig niedrig qualifizierten) Arbeitsuchenden; eine unvollkommene Informationslage oder ein Fehlen von Markttransparenz verhindern, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenfinden. Die Transformationsprozesse dürften diese Passungsprobleme weiter verstärken, wenn nicht erfolgreich gegengesteuert wird.

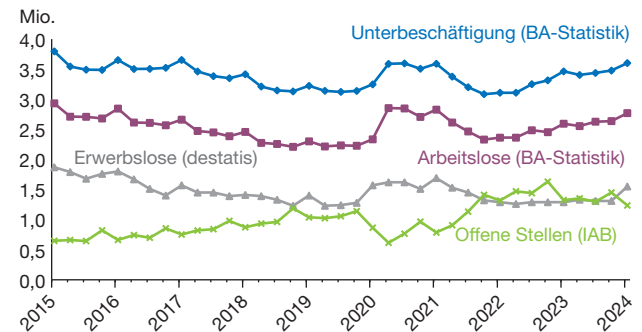
Demografiebedingte Schrumpfung des Arbeitsmarktes

Die demografische Entwicklung in der Zukunft dürfte die bereits bestehenden Personalprobleme noch weiter verschärfen: Bis zum Jahr 2035 wird die besonders geburtenstarke Generation der „Babyboomer“ in Rente gehen. Dadurch kommt es zu einem starken Rückgang der inländischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 75 Jahre). Dies wiederum verringert das inländische Erwerbspersonenpotenzial, d. h. die Summe aller Personen, die grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Getrieben wird dieser Rückgang einerseits durch eine schrumpfende Bevölkerung, andererseits durch ei-

Abbildung 1

Arbeitslose, Erwerbslose, Unterbeschäftigung und offene Stellen in Deutschland seit 2015

Quartalszahlen



Quelle: IAB-Stellenerhebung, 2024; Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2024; Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnungen.

nen Zuwachs an älteren Personen, die allgemein geringere Erwerbsquoten verzeichnen.

Das hiesige Erwerbspersonenpotenzial belief sich 2020 auf 47,4 Mio. Personen. In einem Szenario ohne Nettozuwanderung nach Deutschland verringert sich die Zahl der Personen selbst unter einer plausiblen Annahme von steigenden inländischen Beschäftigungsquoten bis 2035 um etwa 4,5 Mio. Personen (Fuchs et al., 2021).

Was sind also die potenziellen Ansatzpunkte, mit denen diesem projizierten Rückgang begegnet werden kann?

Netto-Zuwanderung

Ein konstantes inländisches Erwerbspersonenpotenzial würde voraussetzen, dass die jährliche Zuwanderung nach Deutschland markant ansteigen müsste. Konkret bräuchte es dafür laut IAB-Berechnungen (Hellwagner et al., 2022) eine Netto-Zuwanderung von 400.000 Personen jährlich. Weil viele Zugewanderte Deutschland auch wieder verlassen, wäre dafür bei unveränderter Abwanderungsrate eine jährliche Zuwanderung von ca. 1,8 Mio. Menschen nötig. Gleichzeitig wird die Zuwanderung aus EU-Staaten jedoch an Einfluss verlieren, da in den Hauptzuwanderungsländern eine ähnliche und teilweise stärkere Alterung zu beobachten ist und das Wirtschaftswachstum recht hoch ist.

Folglich müsste der Personalbedarf durch gesteuerte Zuwanderung aus Drittstaaten gedeckt werden. Allerdings beläuft sich diese gezielte Zuwanderung bis 2019

lediglich auf etwa 60.000 Personen pro Jahr. In diesen Dimensionen wird auch das 2023 verabschiedete Fachkräfteeinwanderungsgesetz nur begrenzt etwas ausrichten können. Ein großer Teil der aktuellen Migration ist Fluchtmigration, der nicht zwangsläufig auf Deutschlands Fachkräftebedarfe zugeschnitten ist.

Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen eine erhöhte Netto-Zuwanderung die zukünftige demografiebedingte Fachkräftelücke am Arbeitsmarkt bei weitem nicht schließen können wird. Daher muss der Fokus auch auf der Hebung von inländischen Potenzialen liegen und es ist ein Schwerpunkt auf die Sprachkenntnisse und die berufliche Qualifizierung der Geflüchteten mit Bleibeperspektive zu legen. Viele der Geflüchteten finden bisher kurzfristig keine Anstellung als Fachkräfte in Deutschland.

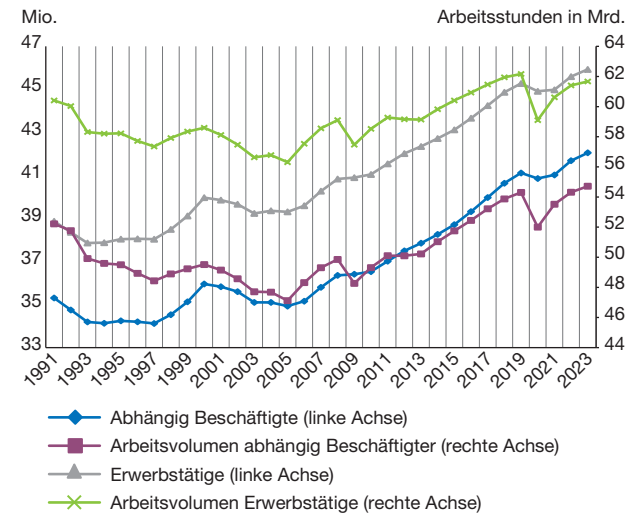
Arbeitszeit und Arbeitsanreize

Bei der Aktivierung von Erwerbspotenzialen im Inland spielt vor allem eine Ausweitung der Arbeitszeit eine wichtige Rolle. Während die Beschäftigung auf Rekordniveau liegt, ist die Arbeitszeit in den vergangenen Jahren nicht im selben Umfang gestiegen. Abbildung 2 illustriert diesen Fakt: Zwischen 2013 und 2023 ist die Zahl der Erwerbstätigen um 8,5 %, darunter die Zahl der abhängig Beschäftigten um 11,1 %, gestiegen, das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen jedoch um lediglich 4,3 % und das der abhängig Beschäftigten um 9 %. Folglich ist die Arbeitszeit pro Kopf in diesem Zeitraum gesunken, eine Erklärung für das verhaltene Wachstum des BIP pro Beschäftigten. Die schwächere Dynamik für die Erwerbstätigen im Vergleich zu den abhängig Beschäftigten hängt an den rückläufigen Trends bei den Selbstständigen.

Bedingt ist diese Entwicklung unter anderem durch eine Teilzeitquote, die im Jahr 2023 mit 39 % auf Rekordniveau liegt, was vor allem auf eine erhöhte Beschäftigungsquote von Frauen zurückgeht. Insbesondere für Mütter stellt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Herausforderung dar, was häufig dazu führt, dass sie unter ihrer gewünschten Arbeitszeit bleiben. Institutionelle Regelungen wie das Ehegattensplitting, die Verdienstgrenze bei Minijobs oder die kostenlose Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenkasse tragen dazu bei, dass sich Mehrarbeit in Paarhaushalten oft finanziell nicht lohnt. Diese Regelungen reduzieren die Arbeitsanreize der (meist weiblichen) zweiten verdienenden Person in Paarhaushalten. Zudem erschwert der bereits eklatante Personalmangel in der Kinderbetreuung und Pflege vielen Erwerbstätigen mit Betreuungsverpflichtungen eine Ausweitung ihrer Arbeitszeit.

Abbildung 2

Zahl der Erwerbstätigen, der abhängig Beschäftigten und deren jeweiligen Arbeitsvolumen



Ein weiteres Potenzial für ein höheres Arbeitsvolumen liegt bei älteren Personen, deren relativer Anteil an allen Erwerbspersonen durch die demografische Entwicklung wachsen wird. Auch nach Anstieg der Erwerbsquoten bei den 60- bis 69-Jährigen sind diese weiterhin deutlich niedriger als für jüngere Altersgruppen. Fuchs et al. (2021) errechnen, dass eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung bei den 60- bis 69-Jährigen bis 2035 zu 2,4 Mio. zusätzlichen Erwerbspersonen führen würde.

Bezüglich der Handlungsspielräume in diesem Kontext war die Aufhebung der Hinzuverdienstgrenzen bei vorgezogenem Renteneintritt 2023 ein wichtiger Schritt, um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für Ältere gegenüber Minijobs attraktiver zu gestalten. Der Plan aus dem Haushaltsentwurf für 2025, die Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung direkt als Lohn an Beschäftigte nach Renteneintritt auszuzahlen, soll die Erwerbsanreize im Alter weiter erhöhen. Ein weiterer Vorschlag betrifft das Renteneintrittsalter: Der Sachverständigenrat (SVR Wirtschaft, 2023) empfiehlt z. B. eine Kopplung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung als eine Reformmöglichkeit. Gleichzeitig sind neben den institutionellen Regelungen auch die Betriebe gefordert, ihre Arbeitsbedingungen so zu gestalten und gegebenenfalls zu flexibilisieren, dass ältere Erwerbspersonen gerne weiterarbeiten oder eine neue Beschäftigung aufnehmen – gegebenenfalls im Rahmen von Teilzeiterwerbstätigkeit nach Renteneintritt.

In der politischen Diskussion wurde in letzter Zeit die Reform der Grundsicherung (Stichwort: Bürgergeld) intensiv diskutiert. Die Jobaufnahmen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind 2023 etwas zurückgegangen und die Langzeitarbeitslosigkeit ist gestiegen, dies ist aber zu- vorderst der schwachen Konjunktur geschuldet. Die massive öffentliche Kritik an der Bürgergeldreform moniert, dass sich die Arbeitsanreize reduziert hätten – etwa, weil die Regelsätze erhöht und die Sanktionsandrohungen abgeschwächt wurden.

Allerdings haben sich die Verdienste im Niedriglohnsektor durch die starke Mindestloohnerhöhung 2022 gleichzeitig deutlich verbessert, sodass der Nettoeffekt offen ist. Die Mikrosimulationen in Blömer et al. (2024) zeigen, dass trotz Anhebung des Bürgergelds weiterhin immer ein Lohnabstand zur Arbeit besteht. Allerdings lohnt sich oft eine Ausweitung der Arbeitszeit kaum, da das hierdurch zusätzlich erzielte Bruttoeinkommen dem Beschäftigten durch steigende Abgaben und sinkende Transferleistungen teils fast vollständig wieder entzogen wird. Daraus ergeben sich Empfehlungen zu einer Ausweitung der finanziellen Anreize Arbeit aufzunehmen (siehe z. B. Bruckmeier und Weber, 2024).

Sanktionen werden seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2019 deutlich seltener und in geringerer Höhe ausgesprochen. Mit der Einführung des Bürgergelds ging die Sanktionierung nochmals leicht zurück. Sanktionen werden vor allem dann angewendet, wenn Menschen Termine nicht einhalten, und nur in wenigen Fällen, wenn Jobangebote abgelehnt werden. Aktuell unternimmt die Bundesregierung eine leichte Verschärfung der Sanktionierung zur Stärkung des Forderns in der Grundsicherung.

Die mit der Bürgergeldreform beabsichtigte Stärkung des Forderns durch Coaching und Qualifizierung benötigt Zeit und Angebote. In dieser Hinsicht wichtige Teile der Reform traten erst im Juli 2023 in Kraft und die Umsetzung erfolgt erst im Laufe der Zeit und unter Unsicherheiten hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten für die Maßnahmen. Daher wird es einige Zeit dauern, bis der Gesamteffekt der Bürgergeldreform ermittelt werden kann (Fitzenberger, 2024). Angesichts starker Vermittlungshemmnisse (z. B. verfügt ein Großteil der Leistungsberechtigten über keine abgeschlossene Berufsausbildung) – und damit großer Passungsprobleme – sind starke Anstrengungen und passende Jobangebote notwendig, um über die Beschäftigung von Leistungsbeziehenden im Bürgergeld einen deutlichen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten. Genau dies strebte das Bürgergeld ursprünglich an und am Ende wird es sich auch an diesem Ziel messen lassen müssen.

Sicherung des Fachkräftenachwuchses

Die Deckung des Bedarfs an qualifizierten Fachkräften läuft in Deutschland seit jeher über das Ausbildungssystem, einer Stärke Deutschlands. Trotz dieser entscheidenden Rolle für die Fachkräftesicherung ist das Ausbildungssystem in den letzten Jahren verstärkt unter Druck geraten. Ein größerer Anteil an Gymnasialschülern führt zu einer größeren Zahl an Personen, die sich für ein Studium und gegen eine Ausbildung entscheiden. Unter anderem deswegen ist die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber am Ausbildungsmarkt seit 2018 rückläufig, allerdings hat sich das Ausbildungsplatzangebot nach dem Einbruch während der Coronakrise jüngst wieder erholt, auch wenn das Vor-Corona-Niveau noch nicht wieder erreicht worden ist. Der Anteil an unbesetzten Ausbildungsplätzen ist deutlich angestiegen (Fitzenberger et al., 2024). Die wesentliche Herausforderung ist es daher, mehr junge Menschen für eine berufliche Ausbildung zu gewinnen, denn gleichzeitig hatten fast 2,9 Mio. Menschen im Alter zwischen 20 und 34 Jahren im Jahr 2022 keinen Berufsabschluss (BIBB, 2024).

Steigerung der Produktivität

Ein weiterer Weg, trotz Arbeitskräfteknappheit den Wohlstand zu sichern, sind Produktivitätssteigerungen, also ein größerer Output pro geleisteter Arbeitsstunde, gerade in Zeiten, in denen viele Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren wollen, wie die Diskussion um die 4-Tage-Woche illustriert. In Sachen Produktivität zeigt sich in den letzten Jahren jedoch nur ein sehr schwaches Wachstum. Ein (auch zukünftiges) Hemmnis ist die positive Beschäftigungsentwicklung in den eher weniger produktiven personalintensiven Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge (z. B. Gesundheit, Erziehung, Pflege), in welchen Produktivitätsgewinne schwer zu realisieren sein werden. Im Rahmen der Transformation von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ist es umso mehr geboten, die Produktivität in anderen Bereichen durch Investitionen zu steigern, damit Beschäftigung für die Daseinsvorsorge verfügbar und ohne Wohlstandseinbußen finanzierbar bleibt.

Chancen der Digitalisierung nutzen

Weitaus größeres Potenzial liegt in den oft thematisierten Transformationen Digitalisierung und Dekarbonisierung, insbesondere bei der Digitalisierung. Die Option des Homeoffice kann in den Berufen, in denen sich die Tätigkeiten dafür eignen, zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten beitragen und damit Arbeitszeitausweitungen ermöglichen, insbesondere bei Personen mit Betreuungsverpflichtungen. Des Weiteren besteht die Möglichkeit für Produktivitätssteigerungen durch Digitalisierung, z. B. ei-

ne Reduzierung des Arbeitskräftemangels durch Investitionen in Automatisierungstechnologien. Demgegenüber stehen aber fehlende IT-Sicherheit und ein ineffizienter Datenschutz. Daher sind auch staatliche Infrastrukturinvestitionen hier von Nöten.

Die Digitalisierung und jetzt auch die Künstliche Intelligenz (KI) verändern laufend die Berufsbilder, (siehe z. B. Grienberger et al., 2024), aber die Digitalisierung ist kein Jobkiller, sondern sie hat eher zu neuen bzw. verbesserten Gütern und Dienstleistungen geführt. Vielmehr wandeln sich vor allem die ausgeübten Tätigkeiten und es besteht der Bedarf, neue technische Hilfsmittel zu beherrschen.

Hieraus ergibt sich allerdings ein gewisser Anpassungsdruck. Die Bedeutung von Weiterbildung im Erwerbsleben wird noch wichtiger werden und fordert angesichts der Alterung der Erwerbsbevölkerung eine hohe Mobilität und Agilität von Beschäftigten und Betrieben, um mit den technologischen Änderungen Schritt halten zu können. Das Lernen und die Anpassung an neue berufliche Stationen muss nicht nur als etwas begriffen werden, was am Anfang der Erwerbslaufbahn ansteht, sondern als ein integraler Bestandteil des gesamten Berufslebens. Nur auf diese Weise kann eine Vergrößerung der Passungsprobleme und damit eine Verschärfung des Fachkräftemangels verhindert werden.

Fazit

Starke Transformationsprozesse durch Digitalisierung und Dekarbonisierung verändern den Arbeitsmarkt. Trotz aktuell schwacher Wirtschaftsentwicklung dürfte sich der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel aufgrund einer alternden Erwerbsbevölkerung weiter verschärfen, trotz einer in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern hohen Beschäftigungsquote. Um dies abzufedern, ist die Erschließung weiterer Beschäftigungspotenziale von Älteren, von Frauen und von Zugewanderten notwendig. Ebenso bedarf es höherer Investitionen, vor allem in die Digitalisierung, und eine höhere Mobilität, Agilität und

Weiterbildung von Beschäftigten und Betrieben, um die Arbeitsproduktivität zu steigern. Auf diesem Wege können Arbeitskräfte ohne Wohlstandsverluste eingespart und die Beschäftigung in gut bezahlten Jobs gesichert werden. Zu adressieren sind ebenfalls die starken Passungsprobleme zwischen der großen Zahl an offenen Stellen und an Arbeitsuchenden sowie der langfristige Rückgang der Zahl der Selbstständigen.

Literatur

- Bauer, A., Gartner, H., Hellwagner, T., Hummel, M., Hutter, C., Wanger, S., Weber, E. & Zika, G. (2024). Die Beschäftigung steigt, aber die Arbeitslosigkeit auch. *IAB-Kurzbericht*, 6/2024.
- Bennewitz, E., Klinge, S., Leber, U. & Schwengler, B. (2022). Zwei Jahre Corona-Pandemie: Die deutsche Wirtschaft zwischen Krisenstimmung und Erholung – Ein Vergleich der Jahre 2019 und 2021 – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels. *IAB-Forschungsbericht*, 20/2022.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung. (2024). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2024. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Vorversion.
- Blömer, M., Fischer, L., Pannier, M. & Peichl, A. (2024). „Lohnt“ sich Arbeit noch? Lohnabstand und Arbeitsanreize im Jahr 2024. *ifo Schnelldienst*, 77(1), 35–38.
- Bruckmeier, K. & Weber, E. (2024, 2. April). Geringverdienende im Leistungsbezug: monetäre Anreize und aktive Unterstützung für eine bessere Arbeitsmarktintegration. *IAB-Forum*.
- Destatis. (2024a). *Gesundheit – Gesundheitspersonal*.
- Destatis. (2024b). *Soziales – Kindertagesbetreuung*.
- Fitzenberger, B. (2024, 11. März). Warum die aktuelle Bürgergelddebatte nicht die richtigen Schwerpunkte setzt. *IAB-Forum*.
- Fitzenberger, B., Leber, U. & Schwengler, B. (2024, 19. Juni). Wie hoch ist der Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen wirklich? Warum unterschiedliche Zahlen ausgewiesen werden. *IAB-Forum*.
- Fuchs, J., Söhnlein, D. & Weber, B. (2021, 23. November). Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. *IAB-Kurzbericht*.
- Grienberger, K., Matthes, B. & Paulus, W. (2024, 12. März). Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt: Vor allem Hochqualifizierte bekommen die Digitalisierung verstärkt zu spüren. *IAB-Kurzbericht*, 5.
- Gürtzgen, N., Kubis, A. & Popp, M. (2024, 25. Juni). IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 1/2024: Die Zahl der offenen Stellen ist im Vergleich zum Vorjahresquartal um rund ein Zehntel gesunken. *IAB-Forum*.
- Hellwagner, T., Söhnlein, D., Wanger, S. & Weber, E. (2022, 21. November). Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt. *IAB-Forum*.
- OECD. (2024). *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. OECD Publishing.
- SVR Wirtschaft. (2023). *Jahresgutachten 2023/24. Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren*.

Title: *Challenges for Future Labour Markets Using the German Example*

Abstract: *This article identifies the key challenges that the German labour market will face in the future. We discuss a number of approaches for successfully meeting these challenges, i.e. increasing mobility, agility, digitisation at the work place and the further flexibilisation of working conditions to allow people with care duties and older workers to remain available to the labour market for longer.*

Ingo E. Isphording, Dirk Zorn

Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgestaltung einer guten frühen und schulischen Bildung ist eine essenzielle Voraussetzung, um die transformativen Herausforderungen eines sich wandelnden Arbeitsmarkts zu bewältigen. Digitale Transformation und sozial-ökologische Umgestaltung der Arbeitswelt verändern nicht nur die Anforderungen in bestehenden Berufen, sondern schaffen auch ganz neue Berufsbilder und Tätigkeitsfelder. Schulische Bildung stattet zukünftige Beschäftigte mit den notwendigen grundlegenden Fähigkeiten aus, die auf dem Arbeitsmarkt honoriert werden. Sie ermöglichen erst den Erwerb komplexerer fachlicher Fähigkeiten in beruflicher und tertiärer Bildung und legen den Grundstein für Meta-Kompetenzen des lebenslangen Lernens, der Flexibilität und der Krisenresilienz. Missstände in schulischer Bildung, die diesen Kompetenzerwerb erschweren, haben somit auch erhebliche Konsequenzen für arbeitsmarktpolitische Zielgrößen. Bildungspolitik muss daher immer auch als Arbeitsmarktpolitik verstanden werden.

Vor diesem Hintergrund muss der über die vergangenen Jahre dokumentierte dramatische Rückgang basaler Fähigkeiten deutscher Schüler:innen ein deutliches Warnsignal sein. Die vielbeachtete PISA-Studie der OECD zeigte 2022 einen Rückgang der Mathematik- und Lesekompetenzen äquivalent zum Verlust eines ganzen Schuljahres. Bis zu 30 % der getesteten 15-Jährigen verfehlten Mindestanforderungen in Mathematik (OECD, 2023). Ähnlich alarmierende Ergebnisse erbrachte auch der IQB-Bildungstrend (Stanat et al., 2023). Ein Umlenken dieser Entwicklungen erscheint angesichts des in den vergangenen Jahren drastisch angestiegenen Mangels an pädagogischem Fachpersonal schwierig.

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

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

Dr. Ingo E. Isphording ist Forschungsdirektor am IZA – Institute of Labor Economics in Bonn.

Dr. Dirk Zorn ist Direktor im Programm Bildung und Next Generation der Bertelsmann Stiftung in Berlin.

Zukünftige arbeitsmarktpolitische Konsequenzen dieser aktuellen Bildungsmisere werden mit deutlicher zeitlicher Verzögerung auftreten, frühestens mit Übertritt der betroffenen Kohorten in den Arbeitsmarkt. Doch selbst dann entziehen sie sich aufgrund fehlender Verknüpfbarkeit von Daten weitgehend einer angemessenen Diagnostik – übrigens im Unterschied zu den meisten unserer europäischen Nachbarn (Hertweck et al., 2023). Anhaltspunkte zu möglichen Auswirkungen sinkender Grundfähigkeiten und des Pädagog:innen-Mangels können aber aus internationaler bildungsökonomischer Evidenz gezogen werden.

Die ursächliche Bedeutung von Bildungskontexten für den Arbeitsmarkterfolg

Bereits bei „Klassikern“ der Disziplin findet sich die Einsicht, dass Lohndifferenziale abhängig von der Bildung eines Individuums seien, und dass es Aufgabe der öffentlichen Hand sein müsse, zur Vermeidung von Ungleichheit auch dem einfachen Arbeiter erschwingliche Bildung zu ermöglichen (Smith, 1776). Alfred Marshall (1890) beschreibt sehr konkret die besondere Rolle früher Schulbildung für basale Fähigkeiten als Grundlage von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Arbeiterschaft.

Die Humankapitaltheorie, formuliert in Arbeiten von Gary Becker (1964), Yoram Ben-Porath (1967) und Jacob Mincer (1974), stellte den empirischen Zusammenhang zwischen erlangter Bildung und späterem Erwerbseinkommen in den Fokus. Spätestens die Vertreter:innen der credibility revolution in den 1990er Jahren nutzten die auf die Bestimmung von Kausalbeziehungen ausgerichtete methodische Wende der empirischen Wirtschaftsforschung, um die ursächlichen Langfristauswirkungen von Bildungsentscheidungen zu demonstrieren (Angrist & Krueger, 1991; Angrist, 1995). Klassische Kennzahlen wie die Bildungsrendite beschreiben substanzielle Lohnzuwächse für erworbene Fähigkeiten (Hanushek et al., 2015; Cherry & Vignoles, 2020) sowie für zusätzliche Jahre der Schulbildung (Psacharopoulos & Patrinos, 2018). Value-Added-Ansätze bestimmen anhand von – zumindest außerhalb Deutschlands – zunehmend verfügbaren bevölkerungsweiten Bildungs- und Arbeitsmarktdaten den Mehrwert einzelner Schulen (Angrist et al., 2024; Beuermann et al., 2023; Kirkeboen, 2022) oder sogar einzelner Lehrkräfte (Chetty et al., 2011) für den individuellen Arbeitsmarkterfolg. Wieder andere Ansätze bestimmen die kausalen Langfristauswirkungen kontextueller Merkmale der Schulbildung, etwa der Klassengröße (Dustmann et

al., 2003; Chetty et al., 2011; Fredriksson et al., 2013) oder der finanziellen Ausstattung von Schulen (Jackson et al., 2016). Insgesamt beschreibt die bildungsökonomische Studienlage einen engen Kausalzusammenhang zwischen der Ausgestaltung früher und schulischer Bildung und späterem Arbeitsmarkterfolg und lässt auf arbeitsmarktpolitische Konsequenzen bildungspolitischer Entscheidungen schließen.

Angesichts dessen sind die in Deutschland beobachteten Einbrüche in basalen Fähigkeiten, wie sie in PISA und IQB-Trend dokumentiert sind, besorgniserregend. Jüngere Forschung weist auf die Selbstproduktivität und Komplementarität basaler schulisch vermittelter Fähigkeiten hin (Cunha & Heckman, 2007; Heckman, 2006; Heckman et al., 2006). Früh erworbene kognitive Fähigkeiten wie die Lese- und Mathematikkompetenz, aber auch nicht-kognitive Fähigkeiten wie Selbstregulation und Problemlöseverständnis, verstärken sich gegenseitig und erleichtern somit den späteren Erwerb weiterer und komplexerer Fähigkeiten, etwa in beruflicher und tertiärer Bildung. Einbrüche bei frühem Kompetenzerwerb führen somit zu einem Multiplikatoreffekt, gerade auch in Bezug auf Zielgrößen anschließender Erwerbsbiografien.

Darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass weitere schulisch vermittelte Fähigkeiten – verhaltensbasierte Eigenschaften wie emotionale Stabilität und soziale Fähigkeiten wie Empathie und Konfliktlösungskompetenz – nicht vom Einbruch der Entwicklung der anderen Kompetenzen abgekoppelt sind. Doch gerade diese Kompetenzen unterliegen einer durch die Transformation des Arbeitsmarkts steigenden Nachfrage. Digitalisierung substituiert menschliche Fähigkeiten dort, wo sie (auch zunehmend anspruchsvolle kognitive) Routinetätigkeiten übernehmen kann. Folglich sinkt die Nachfrage nach substituierten Fähigkeiten mit fortschreitender Digitalisierung (Autor et al., 2003). Digitalisierung komplementiert menschliche Fähigkeiten dort, wo Fähigkeiten untrennbar mit der Anwesenheit eines Menschen verbunden sind – etwa kreative, emotionale und soziale Fähigkeiten sowie kritisches Denken. Folglich steigt die Nachfrage nach solchen komplementären Fähigkeiten mit zunehmender Digitalisierung (Deming, 2017; Hermo et al., 2022). Umso wichtiger wird dadurch die Rolle der frühen und schulischen Bildung, die grundlegend für die Vermittlung ebendieser Fähigkeiten ist.

Fehlender Dialog zwischen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

Die bildungsökonomische Forschung bietet also eine umfangreiche und überzeugende Evidenzbasis für die erhebliche Bedeutung früher und schulischer Bildungskontexte

für arbeitsmarktpolitische Zielgrößen. „Bildungspolitik ist Arbeitsmarktpolitik“ ist daher ein Leitspruch, der zuletzt auch von Wirtschaftsvertreter:innen sowie Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitiker:innen häufiger vorgetragen wird. Hinzu kommen ähnlich gelagerte Appelle unterschiedlichster Akteurskonstellationen, die etwa eine „Bildungsoffensive für Deutschland“, eine „Zukunftsmission Bildung“, eine „Bildungswende jetzt“ oder einen „Neustart Bildung jetzt“ fordern.

Diese Appelle verklingen jedoch bisher ungehört. Bildungspolitik hat im föderalen Gefüge weitgehend eine nachrangige Bedeutung. Nach unserer Einschätzung sind dafür mehrere Gründe maßgeblich. *Erstens* materialisiert heutige Bildungspolitik ihre Effekte in Arbeitsmarktgrößen erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung und damit lange nach Ende der jeweils aktuellen Legislaturperiode. Nicht nur zeitlich verflüchtigt sich damit jeder politische Nutzen. *Zweitens* gilt dies auch im fiskalischen Sinne, da die Investitionen in gute Bildungsangebote meist nicht von der Ebene erbracht werden, auf der später die steuerlichen und sozialausgabenbezogenen Renditen anfallen. Vor allem aber erweist sich Bildungspolitik *drittens* von der Steuerung her als überaus kompliziert. Die behördlichen Kompetenzverteilungen sind komplex und fragmentiert: innerhalb von Ministerien, zwischen Ressorts und über die föderalen Ebenen hinweg (zwischen Kommunen, Ländern und dem Bund). Zuletzt erschweren normative Gräben im Bildungsverständnis einen Dialog von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik sowie über Langfristorientierung. Eine vermeintliche „Ökonomisierung“ oder funktionale Verengung des Bildungsverständnisses auf Arbeitsmarkterfordernisse wird unter bildungspolitischen Akteuren weithin abgelehnt.

Somit stehen wir in Deutschland einerseits vor einem wissenschaftlichen Erkenntnisproblem, da aufgrund fehlender Daten und Diagnostik Schlüsse vor allem aus internationaler Evidenz gezogen werden müssen. Darüber hinaus haben wir es aber vor allem mit einem politischen Umsetzungsproblem zu tun. Dabei zeigen Vergleiche internationaler Bildungssysteme, wie Reformen so umgesetzt werden können, dass sie Wirkung auf schulische Leistungen und langfristige Arbeitsmarktzielgrößen zeigen (McKinsey, 2024). Die Kernlektionen aus diesem Vergleich: Veränderungswillige Akteure müssen vernetzt werden und auf Augenhöhe auf wenige zentrale Prioritäten hinarbeiten. Skalierungshemmnisse müssen früh identifiziert und die Akteure mit der notwendigen Veränderungskompetenz ausgestattet werden. Und schließlich: Veränderung muss fortlaufend einer Wirkungsmessung anhand einer tragfähigen Datengrundlage unterzogen werden.

Dies mag abstrakt und angesichts der aktuellen Situation utopisch klingen. Doch beobachten wir in Deutschland eine Phase, in der die Idee einer umfassenden Transformation des Bildungssystems weniger abwegig erscheint als noch vor einigen Jahren. Ein Beispiel für einen weitestgehend erfolgreichen zielgerichteten Dialog ist das Startchancen-Programm, das eine gemeinsame und gezielte Förderung von Brennpunktschulen durch Bund und Länder über die nächsten zehn Jahre ermöglichen soll. Zwar trägt auch dieses Programm mit seinem fehlenden inhaltlichen Fokus und der Verteilung der Bundesmittel über 16 verschiedene Sozialindizes Anzeichen einer klassischen föderalen Gemengelage. Doch seine klare Prioritätensetzung, der Fokus auf Steuerungsfragen und Capacity Building etwa von Schulaufsichten und Schulleitungen sowie das klare Bekenntnis zu einer anspruchsvollen Evaluation und den dazu bereitzustellenden Schülerverlaufsdaten bieten eine gute Grundlage, den kohärenten Ansatz erfolgreich zu skalieren. Das „größte bildungspolitische Programm von Bund und Ländern aller Zeiten“ könnte sich dann vielleicht weniger im engeren Sinne als wirksam erweisen (daran kann man berechnete Zweifel haben), aber als ein trojanisches Pferd fungieren, mit dem wir zentrale Aspekte einer kohärenten Transformationsstrategie für eine Bildungspolitik auf den Weg bringen.

Literatur

- Angrist, J.D. (1995). The economic returns to schooling in the West Bank and Gaza Strip. *American Economic Review*, 85(5), 1065–1087.
- Angrist, J.D. & Krueger, A.B. (1991). Does compulsory school attendance affect schooling and earnings? *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 979–1014.
- Angrist, J.D., Hull, P., Pathak, P.A. & Walters, C. (2024). Credible school value-added with undersubscribed school lotteries. *Review of Economics and Statistics*, 106(1), 1–19.
- Autor, D.H., Levy, F. & Murnane, R.J. (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279–1333.
- Becker, G.S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Ben-Porath, Y. (1967). The production of human capital and the life cycle of earnings. *Journal of Political Economy*, 75(4, Part 1), 352–365.
- Beuermann, D.W., Jackson, C.K., Navarro-Sola, L. & Pardo, F. (2023). What is a good school, and can parents tell? Evidence on the multidimensionality of school output. *Review of Economic Studies*, 90(1), 65–101.
- Cherry, G. & Vignoles, A. (2020). What is the economic value of literacy and numeracy? *IZA World of Labor*. <https://doi.org/10.15185/iza-wol.229.v2>
- Chetty, R., Friedman, J.N., Hilger, N., Saez, E., Schanzenbach, D.W. & Yagan, D. (2011). How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from Project STAR. *Quarterly Journal of Economics*, 126(4), 1593–1660.
- Cunha, F. & Heckman, J.J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31–47.
- Deming, D.J. (2017). The growing importance of social skills in the labor market. *Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1593–1640.
- Dustmann, C., Rajah, N. & Van Soest, A. (2003). Class size, education, and wages. *Economic Journal*, 113(485), F99–F120.
- Fredriksson, P., Öckert, B. & Oosterbeek, H. (2013). Long-term effects of class size. *Quarterly Journal of Economics*, 128(1), 249–285.
- Hanushek, E.A., Schwerdt, G., Wiederhold, S. & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review*, 73, 103–130.
- Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- Heckman, J.J., Stixrud, J. & Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor Economics*, 24(3), 411–482.
- Hermo, S., Päällysaho, M., Seim, D. & Shapiro, J.M. (2022). Labor market returns and the evolution of cognitive skills: Theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics*, 137(4), 2309–2361.
- Hertweck, F., Isphording, I.E., Matthwes, S.H., Schneider, K. & Spieß, C.K. (2023). *Für einen besseren Datenzugang im Bereich Bildung: Stellungnahme aus dem Verein für Socialpolitik*.
- Jackson, C.K., Johnson, R.C. & Persico, C. (2016). The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 157–218. <https://doi.org/10.1093/qje/qjv036>
- Kirkeboen, L.J. (2022). School value-added and long-term student outcomes. *CESifo Working Paper*, 9769.
- Marshall, A. (1890). *Principles of economics*. Macmillan and Co., Ltd.
- McKinsey & Company. (2024). *Spark & sustain: How all the world's school systems can improve learning at scale*. McKinsey & Company.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience, and earnings*. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press.
- OECD. (2023). *PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H.A. (2018). Returns to investment in education: A decennial review of the global literature. *Education Economics*, 26(5), 445–458. <https://doi.org/10.1080/09645292.2018.1484426>
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. W. Strahan and T. Cadell.
- Stanat, P., Schipolowski, S., Schneider, R., Weirich, S., Henschel, S. & Sachse, K.A. (Hrsg.). (2023). *IQB-Bildungstrend 2022: Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*. Waxmann.

Title: Education Policy is Labour Market Policy

Abstract: Based on empirical evidence, we argue that recent declines in the basic skills of German pupils are highly concerning from a labour market policy perspective. High-quality schooling is crucial for meeting the demands of a changing labour market, as it provides new cohorts of workers with basic and self-productive skills and facilitates the acquisition of more complex skills and lifelong meta-competences. Therefore, education policy must be seen as an integral part of labour market policy. However, there is a distinct lack of communication and coordination between labour and education policy in Germany, due to misaligned incentives and fragmented responsibilities. Recent reforms provide hope that the necessary capacity building can be achieved.

Anette Haas, Annekatrien Niebuhr, Niklas Vetterer

Regionale Arbeitsmärkte unter Transformationsdruck – unterschiedliche Herausforderungen und Anpassungspotenziale

Der wirtschaftliche Strukturwandel führt zu erheblichen Veränderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Durch die Digitalisierung und die Dekarbonisierung sinkt in bestimmten Bereichen der Wirtschaft die Arbeitsnachfrage, während in anderen Sektoren neue Arbeitsplätze entstehen. Neue Technologien verändern Produktionsprozesse, führen zu neuen Kompetenz- und Tätigkeitsprofilen innerhalb bestehender Berufe und erfordern eine Anpassung beruflicher Qualifikationen durch Weiterbildung oder Umschulung. Zudem haben die Alterung und der Rückgang der Erwerbsbevölkerung beträchtliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Arntz et al., 2023).

Regional variierender Transformationsdruck

Die mit der Digitalisierung und der grünen Transformation verbundenen Veränderungen der Arbeitswelt treffen Unternehmen, Wirtschaftszweige und Berufe in Deutschland nicht in gleichem Maße (SVR, 2021). Da die Berufs- und Branchenstrukturen regionaler Arbeitsmärkte voneinander abweichen, unterscheiden sich die mit dem Strukturwandel verbundenen Herausforderungen zwischen Regionen (Dörr et al., 2024). Auch der demografische Wandel und die sich daraus ergebenden Anpassungserfordernisse variieren erheblich über regionale Arbeitsmärkte hinweg (Maretzke et al., 2021).

Mit Blick auf die Digitalisierung zeigt sich, dass insbesondere in Fertigungs- und fertigungstechnischen Berufen der Transformationsdruck hoch ist. In diesen Berufen können gegenwärtig bereits deutlich mehr als 70 % der Tätigkeiten von Computern oder computergesteuerten Maschinen übernommen werden (Grienberger et al., 2024). Das daraus resultierende Substituierbarkeitspotenzial ist deshalb vor allem in Regionen hoch, die stark auf das verarbeitende Gewerbe spezialisiert sind. Dies sind häufig Gebiete in den wirtschaftlich starken Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg, aber auch einige Standorte in Thüringen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In größeren Städten sowie im Norden des Bundesgebiets

dürfte der Anpassungsdruck durch die Digitalisierung dagegen geringer ausfallen, weil diese Regionen zumeist auf den weniger stark betroffenen Dienstleistungssektor spezialisiert sind (Grienberger & Kropp, 2019).

Eine Möglichkeit, den Anpassungsdruck durch die ökologische Transformation abzubauen, besteht darin, den CO₂-Ausstoß zu schätzen, der mit der wirtschaftlichen Aktivität in den Regionen verbunden ist (Südekum und Rademacher, 2024). Da hierbei die CO₂-Emissionen der Wirtschaftszweige mit Hilfe der regionalen Branchenstrukturen auf die Regionen verteilt werden, ergibt sich vor allem für Standorte, die auf energieintensive Industrien spezialisiert sind, ein hoher CO₂-Ausstoß je Beschäftigten. Ein sehr großer ökologischer Anpassungsdruck besteht danach in den ost- und westdeutschen Braunkohlerevieren (unter anderem Spree-Neiße, Saalekreis) sowie den Standorten der Stahlindustrie (z. B. Duisburg, Salzgitter) und der chemischen Industrie (z. B. Ludwigshafen). Ein klares räumliches Muster ist nicht erkennbar. Regionale Arbeitsmärkte mit einem hohen ökologischen Transformationsdruck finden sich in allen Teilen des Bundesgebiets. Es sind dünn besiedelte ländliche Gebiete betroffen, ebenso wie kreisfreie Großstädte (Vetterer & Haas, 2024).

Anette Haas ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Prof. Dr. Annekatrien Niebuhr lehrt empirische Arbeitsmarktforschung und räumliche Ökonometrie an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

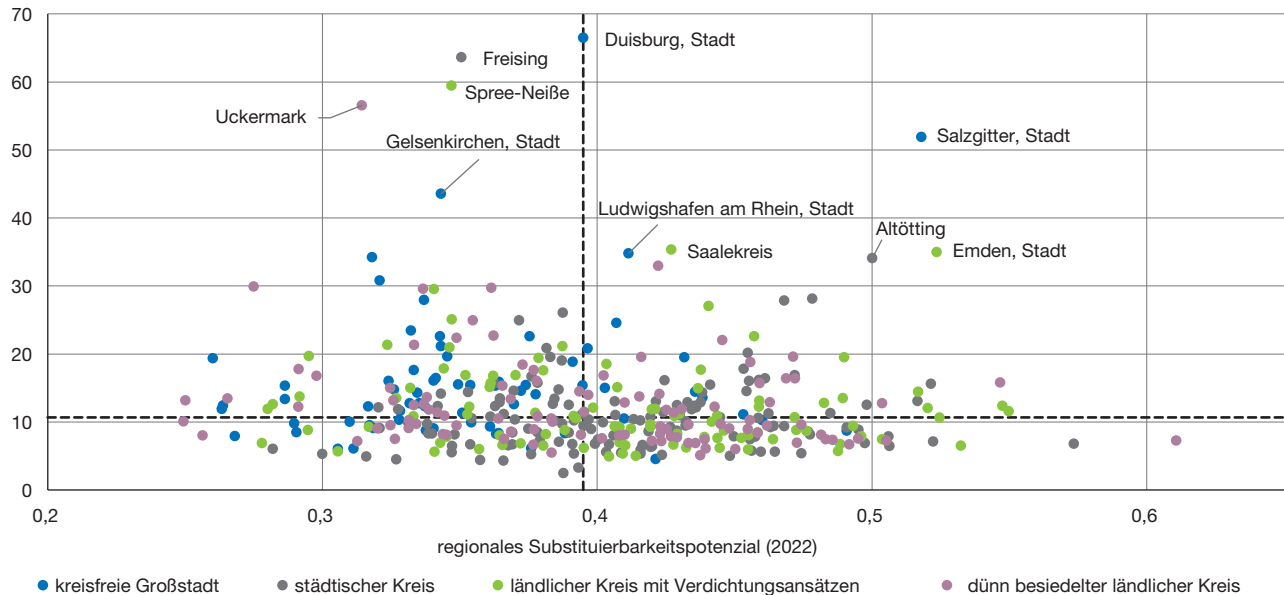
Niklas Vetterer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und promoviert an der Universität Konstanz.

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

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

Abbildung 1
Regionaler Anpassungsdruck durch Dekarbonisierung und Digitalisierung

regionale CO₂-Emissionen je Beschäftigten in Tonnen (2019)



Die Abbildung zeigt die Korrelation zwischen den regionalen CO₂-Emissionen je Beschäftigten 2019 und dem regionalen Substituierbarkeitspotenzial 2022 (Anteil der Berufe an der regionalen Gesamtbeschäftigung, in denen mehr als 70 % aller Tätigkeiten von Computern oder computergesteuerten Maschinen übernommen werden können). Gestrichelte Linien zeigen den jeweiligen Bundesdurchschnitt (Median). Regionen im Quadranten oben rechts haben demnach in beiden Dimensionen einen überdurchschnittlichen Transformationsdruck.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Vetterer und Haas (2024); Grienberger et al. (2024).

Ein systematischer Zusammenhang zwischen dem ökologischen und dem digitalen Transformationsdruck besteht auf der regionalen Ebene nicht. So weisen z. B. Großstädte häufig einen großen ökologischen Anpassungsdruck auf, sind aber von der Digitalisierung zumeist unterdurchschnittlich betroffen (vgl. Abbildung 1). Dennoch stehen einige Regionen wie z. B. Salzgitter, Emden oder Altötting vor besonderen Herausforderungen, weil in ihnen ein ausgeprägtes Substituierbarkeitspotenzial durch die Digitalisierung mit hohen CO₂-Emissionen je Beschäftigten zusammenfällt (Quadrant oben rechts). In dieser Gruppe sind sehr unterschiedliche Regionen zu finden, dünn besiedelte ländliche Kreise ebenso wie Großstädte.

Die Herausforderungen durch den demografischen Wandel lassen sich anhand der Entwicklung des regionalen Erwerbspersonenpotenzials abschätzen. Ein starker Rückgang des Arbeitskräfteangebots wird bis zum Jahr 2040 insbesondere für die strukturschwachen ländlichen Regionen in Ostdeutschland prognostiziert. In Städten wie Berlin, Hamburg und München dürfte die Zahl der Erwerbspersonen dagegen weiter steigen und auch für das

Umland westdeutscher Großstädte wird oft eine relativ stabile Entwicklung erwartet (Maretzke et al., 2021).

Stellt man die erwartete Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter dem regionalen Substituierbarkeitspotenzial gegenüber (vgl. Abbildung 2), so ergibt sich auch hier kein eindeutiger Zusammenhang. Allerdings sind gewisse Unterschiede zwischen Regionstypen zu erkennen. Für viele kreisfreie Großstädte fällt der Transformationsdruck in beiden Dimensionen unterdurchschnittlich aus. Demgegenüber sind Regionen mit einem hohen demografischen Anpassungsdruck und einem überdurchschnittlichen Substituierbarkeitspotenzial durch die Digitalisierung vorwiegend ländlich (Quadrant unten rechts), so etwa die Kreise Sonneberg und Kronach.

Ein ähnliches Muster ergibt sich bei einer Gegenüberstellung der regionalen CO₂-Emissionen und der erwarteten demografischen Entwicklung (vgl. Abbildung 3). Besondere Herausforderungen bestehen wiederum häufig in ländlichen Regionen, in denen demografische Probleme von einem überdurchschnittlichen ökologischen

Abbildung 2

Regionaler Anpassungsdruck durch demografischen Wandel und Digitalisierung

Entwicklung der Bevölkerung 20 bis 65 Jahre 2017/2040 in Prozent



Analog zu Abbildung 1 zeigt diese Abbildung die Korrelation zwischen dem regionalen Substituierbarkeitspotenzial 2022 und der prognostizierten Entwicklung der Bevölkerung im Alter 20 bis 65 Jahre zwischen 2017 und 2040. Regionen im Quadranten unten rechts haben in beiden Dimensionen einen überdurchschnittlichen Transformationsdruck.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Grienberger et al. (2024), BBSR-Raumordnungsprognose 2040, Maretzke et al., 2021.

Transformationsdruck begleitet werden (Quadrant unten rechts). Vor allem einige ländliche Kreise in Ostdeutschland (Spree-Neiße, Uckermark, Saalekreis) sind hier stark betroffen. Allerdings gibt es auch westdeutsche Städte (Duisburg, Gelsenkirchen), die auf CO₂-intensive Industrien spezialisiert sind und gleichzeitig mit einem überdurchschnittlichen Rückgang des Arbeitskräfteangebots konfrontiert sein dürften.

Insgesamt wird deutlich, dass sich ein hoher Anpassungsdruck durch die verschiedenen Entwicklungstrends nicht in einer bestimmten Gruppe von Regionen konzentriert. Die regionale Betroffenheit variiert je nachdem, ob die Digitalisierung, die ökologische Transformation oder der demografische Wandel betrachtet wird. Allerdings treten in ländlichen Regionen häufiger als in Städten ausgeprägte Anpassungserfordernisse durch die Digitalisierung oder die Dekarbonisierung gemeinsam mit erheblichen demografischen Problemen auf. Dabei sollte aber ein hoher Transformationsdruck nicht ausschließlich als

Risiko für die regionale Entwicklung interpretiert werden, denn die strukturellen Veränderungen bieten auch Entwicklungschancen (Dauth et al., 2022), die Regionen mit einer starken Betroffenheit möglicherweise schneller realisieren können als andere Standorte.

Unterschiedliche regionale Anpassungspotenziale

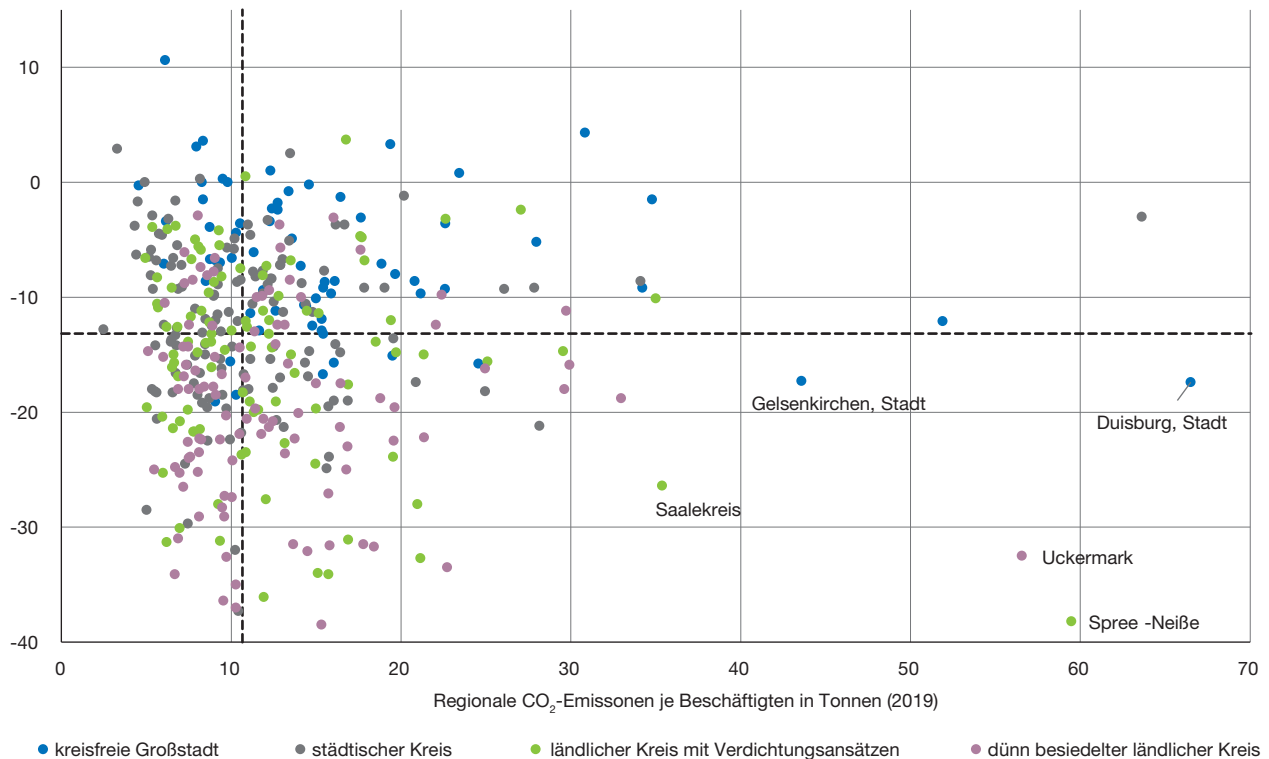
Durch die Digitalisierung und die ökologische Transformation werden sich Produktionsprozesse und angebotene Güter und Dienstleistungen verändern. Dies erfordert von Unternehmen Investitionen und Innovationen. Zudem ist aufgrund der sich verändernden Produktionsprozesse eine kontinuierliche Weiterbildung der Beschäftigten notwendig, die außerdem dazu beitragen kann demografisch bedingte Fachkräftengpässe zu reduzieren (SVR, 2021).

Auch für Innovations- und Weiterbildungsaktivitäten sind erhebliche regionale Disparitäten zu beobachten. Der räumlich variierende Transformationsdruck trifft damit

Abbildung 3

Regionaler Anpassungsdruck durch demografischen Wandel und Dekarbonisierung

Entwicklung der Bevölkerung 20 bis 65 Jahre 2017/2040 in Prozent



Analog zu Abbildung 1 zeigt diese Abbildung die Korrelation zwischen den regionalen CO₂-Emissionen je Beschäftigten 2019 und der prognostizierten Entwicklung der Bevölkerung im Alter 20 bis 65 Jahre zwischen 2017 und 2040. Regionen im Quadranten unten rechts haben in beiden Dimensionen einen überdurchschnittlichen Transformationsdruck.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Vetterer und Haas (2024), BBSR-Raumordnungsprognose 2040 Maretzke et al., 2021.

auf regional unterschiedlich ausgeprägte Anpassungspotenziale. So ist die Weiterbildungsbeteiligung durch ein Stadt-Land-Gefälle gekennzeichnet. Vor allem ländliche Gebiete in Ostdeutschland fallen bei der Weiterbildung von Arbeitskräften gegenüber anderen Regionen zurück (Martin et al., 2021). Neben Unterschieden in der Infrastrukturausstattung trägt vor allem die Weiterbildungsbeteiligung der Betriebe zu den Disparitäten bei. Die Weiterbildungsaktivität ist in ländlichen Regionen auch deshalb relativ niedrig, weil ihre Wirtschaftsstruktur durch Betriebstypen, insbesondere Kleinbetriebe, geprägt wird, die eher selten Weiterbildung anbieten (Schwengler & Leber, 2023).

Ein Stadt-Land-Gefälle zeigt sich ebenso für Innovationen und die regionale Verteilung von FuE-Aktivitäten. Und auch in diesem Fall ist der Abstand der ländlichen Regionen in starkem Maße auf einen hohen Anteil von Klein-

betrieben und Branchen zurückzuführen, die eher selten in FuE investieren (Niebuhr et al., 2020). Es zeigt sich zudem, dass der durch die Pandemie ausgelöste Digitalisierungsschub vor allem in Betrieben stattgefunden hat, die bereits vorher Erfahrungen mit den neuen Technologien gesammelt hatten und die in städtischen Arbeitsmärkten überrepräsentiert sind: Großbetriebe und Betriebe, die vor allem Dienstleistungen anbieten (Bellmann et al., 2021). Auch ist festzustellen, dass insbesondere kleine Unternehmen während der Pandemie ihre Innovationsaktivitäten reduziert haben (Zimmermann, 2023).

Auf das regionale Anpassungspotenzial dürfte sich nicht zuletzt auch der demografische Wandel vor Ort auswirken. Die Möglichkeiten einer Region, die mit dem Strukturwandel verbundenen Chancen zu nutzen, werden von der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte beeinflusst. Fachkräfteengpässe haben zwar in allen Regionen zuletzt

deutlich zugenommen, sind aber in ländlichen Regionen etwas ausgeprägter (Buch et al., 2024).

Zusammenfassend stellt sich die Situation damit in städtisch geprägten Arbeitsmärkten meist etwas günstiger dar als in anderen Regionen und insbesondere strukturschwache ländliche Gebiete dürften häufig vor besonders großen Herausforderungen stehen (Dörr et al., 2024). Hier geht ein hoher Transformationsdruck durch die Digitalisierung und/oder die Dekarbonisierung oft einher mit erheblichen demografischen Problemen und unterdurchschnittlichen Anpassungspotenzialen durch vergleichsweise geringe Innovations- und Weiterbildungsaktivitäten.

Fördernotwendigkeiten und -möglichkeiten

Um die Herausforderungen der verschiedenen Transformationsprozesse möglichst gut in allen regionalen Arbeitsmärkten meistern zu können, gilt es zunächst bundesweit, günstige Rahmenbedingungen für Investitionen, Innovationen, Infrastruktur, Bildung und die Zuwanderung von Fachkräften zu schaffen (SVR, 2021). Aufgrund des unterschiedlichen regionalen Transformationsdrucks und der differenzierten Anpassungspotenziale vor Ort ist aber zu erwarten, dass die Entwicklungspfade der Regionen im Zuge der Transformation erheblich voneinander abweichen werden und sich regionale Disparitäten verstärken könnten (Südekum & Rademacher, 2024).

Ein (regional)politischer Handlungsbedarf besteht vor allem dort, wo große strukturelle Herausforderungen auf ein geringes Anpassungspotenzial treffen. Dies dürfte insbesondere in strukturschwachen ländlichen Regionen der Fall sein, die in der Regel schon durch die deutsche und europäische Regionalpolitik unterstützt werden. Zudem lassen sich aus den differenzierten Transformationsproblemen nicht zwangsläufig regionalpolitische Handlungserfordernisse ableiten. Ob Förderinstrumente auf der Unternehmensebene oder der regionalen Ebene ansetzen sollten, hängt davon ab, wo die Probleme zu verorten sind. Sind regionale Defizite vor allem auf das überproportionale Auftreten von Betrieben mit erheblichem Transformationsdruck und Anpassungsproblemen zurückzuführen, ist zunächst eine Förderung betroffener Branchen und Unternehmenskategorien (Kleinbetriebe) zu prüfen. Von dieser Förderung können auch die am stärksten betroffenen Regionen überproportional profitieren.

Durch verschiedene Maßnahmen werden Regionen und Branchen mit einem besonderen Transformationsdruck bereits unterstützt (z.B. die Förderung der Braunkohlereviere). Auch mit Blick auf betriebliche Innovations-

und Weiterbildungsaktivitäten existieren umfangreiche Fördermöglichkeiten, die zur Unterstützung der Transformationsprozesse genutzt werden können und deren positive Effekte durch Studien belegt sind (z.B. Dauth, 2020; Hünermund & Czarnitzki, 2020). Allerdings wird die Weiterbildungsförderung der Bundesagentur für Arbeit nach wie vor relativ selten genutzt, vor allem von kleinen und mittleren Betrieben (KMU) und damit auch in ländlichen Regionen, also dort wo die Förderung zur Reduzierung stärkerer Anpassungsdefizite beitragen könnte. Hier gilt es, besser über die Fördermöglichkeiten zu informieren und andere Hürden speziell für KMU zu beseitigen, um die Inanspruchnahme zu erhöhen (Biermeier et al., 2023). Für die Innovationsförderung wäre zu prüfen, ob ausreichend niedrigschwellige Angebote für KMU existieren (Alecke et al., 2021).

Drohen Regionen dagegen im Transformationsprozess den Anschluss zu verlieren, weil die Anpassungsfähigkeit der Betriebe durch die regionalen Standortbedingungen beeinträchtigt wird, können regionalpolitische Maßnahmen gefragt sein. Erheblichen Einfluss auf die lokalen Standortbedingungen haben Kommunen und Kreise. Sie können diese jedoch nur dann aktiv gestalten, wenn sie über einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum verfügen. Aufgrund ihrer geringen Steuerkraft sind strukturschwache (ländliche) Regionen hier im Nachteil gegenüber prosperierenden Standorten. Regionalpolitische Maßnahmen können dazu beitragen, dass sich Unterschieden in der Infrastrukturausstattung hierdurch nicht vertiefen. Von zentraler Bedeutung für die Anpassung der regionalen Wirtschaft an strukturelle Veränderungen dürfte die regionale Bildungsinfrastruktur sein, da sie sowohl dazu beitragen kann, die Qualifikation der Arbeitskräfte an sich verändernde Anforderungen anzupassen als auch den Transfer von neuem (technologischen) Wissen in die Betriebe durch neu ausgebildete Arbeitskräfte zu unterstützen. Einen wichtigen Beitrag können hier Fachhochschulen (Dörr et al., 2024), aber auch Einrichtungen der dualen Berufsausbildung in strukturschwachen Regionen leisten.

Literatur

- Alecke, B., Mitze, T. & Niebuhr, A. (2021). Building a bridge over the valley of death? New pathways for innovation policy in structurally weak regions. *Review of Regional Research*, 41, 185–210.
- Arntz, M., Donner, F., Evans, M., Friedrich, A., Horvat, S., Kaiser, A., Mallmann, L., Möreke, M., Pfeiffer, S., Rothe, I., Schroeder, W., Stowasser, S. & Walwei, U. (2023). *Transformation in bewegten Zeiten. Nachhaltige Arbeit als wichtigste Ressource*.
- Bellmann, L., Bourgeon, P., Gathmann, C., Kagerl, C., Marguerit, D., Martin, L., Pohlen, L. & Roth, D. (2021). Digitalisierungsschub in Firmen während der Corona-Pandemie. *Wirtschaftsdienst*, 101(9), 713–718.
- Biermeier, S., Dony, E., Greger, S., Leber, U., Schreyer, F. & Strien, K. (2023). Geförderte Weiterbildung von Beschäftigten – Hürden der In-

- anspruchnahme aus Sicht von Arbeitsagenturen und Betrieben. *IAB-Forschungsbericht*, 13/2023.
- Buch, T., Fuchs, M., Helm, J., Niebuhr, A., Peters, J. C. & Sieglen, G. (2024). Zunehmende Fachkräfteengpässe – Warum sind ländliche Räume besonders betroffen? *Wirtschaftsdienst*, 104(5), 323–328.
- Dauth, C. (2020). Regional Discontinuities and the Effectiveness of Further Training Subsidies for Low-Skilled Employees. *ILR Review*, 73, 1147–1184.
- Dauth, W., von Graevenitz, K. & Janser, M. (2022, 26. Oktober). Die Energiekrise wird manche Regionen härter treffen als andere. *IAB-Forum*.
- Dörr, L., Falck, O., Gründler, K., Heil, P., Potrafke, N., Pfaffl, C. & Schlepfer, M. (2024). Strukturwandel in ländlichen Räumen. *ifo Forschungsbericht*, 141.
- Grienberger, K. & Kropp, P. (2019, 12. September). Die Digitalisierung wirkt sich regional unterschiedlich aus. *IAB-Forum*.
- Grienberger, K., Matthes, B. & Paulus, W. (2024). Folgen des technologischen Wandels für den Arbeitsmarkt: Vor allem Hochqualifizierte bekommen die Digitalisierung verstärkt zu spüren. *IAB-Kurzbericht*, 05/2024.
- Hünemund, P. & Czarnitzki, D. (2020). Innovation Policy and Causality. *ifo DICE Report*, 17, 03–06.
- Maretske, S., Hoymann, J. & Schlömer, C. (2021). Raumordnungsprognose 2040. *BBSR Analysen KOMPAKT 17/2021*.
- Martin, A., Schoenmann, K. & Schrader, J. (2021). *Deutscher Weiterbildungs-atlas 2019: Kreise und kreisfreie Städte im Längsschnitt*, wbv Media.
- Niebuhr, A., Peters, J. C. & Schmidke, A. (2020). Spatial sorting of innovative firms and heterogeneous effects of agglomeration on innovation in Germany. *The Journal of Technology Transfer*, 45, 1343–1375.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2021). Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit. *Jahresgutachten 2021/2022*.
- Schwengler, B. & Leber, U. (2023, 19. September). Die betriebliche Weiterbildung nahm im dritten Jahr der Corona-Krise wieder an Fahrt auf. *IAB-Forum*.
- Südekum, J. & Rademacher, P. (2024). *Regionale Disparitäten in der Transformation. Empirische Evidenz und Implikationen für die Regionalpolitik*. Bertelsmann Stiftung.
- Vetterer, N. & Haas, A. (2024, 14. August). Ökologische Transformation: Nicht alle Regionen können Beschäftigungsverluste in energieintensiven Branchen anderweitig ausgleichen. *IAB-Forum*.
- Zimmermann, V. (2023). *KfW-Innovationsbericht Mittelstand 2022: Innovatorenquote sinkt im zweiten Jahr der Corona-Pandemie*, KfW Research.

Title: *Regional Labour Markets Under Pressure to Transform – Different Challenges and Potential for Adaptation*

Abstract: *The transformation pressure caused by digitalisation, decarbonisation and demographic change differs between regional labour markets, as does the potential to adapt to these changes. For structurally weak (rural) regions, high transformation pressure due to digitalisation and/or decarbonisation is often accompanied by significant demographic problems. Policies should aim to increase innovation and further training in lagging regions, as these are of strategic importance for addressing the challenges of transformation.*

Christian Dustmann

Migration ist kein Nullsummenspiel – ein Interview

WD: *Migrationsforschung hat zwei Seiten. Es gibt ein Land, aus dem emigriert wird und ein Land, in das migriert wird. Welche Entwicklungen sehen Sie seit der letzten großen Einwanderungswelle nach Deutschland, die u. a. durch den Bürgerkrieg in Syrien ausgelöst wurde?*

CD: Deutschland war immer ein attraktives Land für Arbeitsmigranten und ist schon seit den 1950er Jahren ein Einwanderungsland. Alleine in den 1960er Jahren bis zur ersten Ölkrise 1973 ist der Anteil an der Arbeiterschaft der im Ausland Geborenen enorm gestiegen. Was sich jetzt verändert hat, ist, dass viele dieser Migrationsströme nicht mehr über den Arbeitskanal kommen, sondern über den Flüchtlingskanal. Das bringt natürlich viele Probleme mit sich. Arbeitsmigranten und Flüchtlinge unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Flüchtlinge kommen oft unvorbereitet, haben nicht beabsichtigt zu emigrieren und sind daher auch schwieriger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Arbeitsmigranten sind in der Regel vorbereitet und kommen wegen der Arbeitsplätze. Es gibt daher sehr große Unterschiede zwischen diesen beiden Migrationsbewegungen. Wir haben für verschiedene europäische Länder inklusive den USA Flüchtlingsmigranten mit Wirtschaftsmigranten verglichen (Brell et al., 2020). Hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration zeigen sich erhebliche Unterschiede. Es ist unglücklich, wenn diese beiden Arten der Immigration vermischt werden. Die Arbeitsmigration ist eine gewollte Immigration von beiden Seiten. Die Flüchtlingsmigration wird durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und die entsprechenden Anhänge geregelt. Das sind unterschiedliche Migrationsbewegungen, die man weiterhin trennen sollte, da sie mit unterschiedlichen Herausforderungen einhergehen.

Wir haben in den 2010er Jahren direkt nach der großen Rezession starke Migrationsbewegungen aus den europäischen Ländern gesehen, die viel stärker von der Rezession betroffen waren als Deutschland. Das hat in Deutschland zu einer Entlastung des engen Arbeitsmarktes geführt. Nach der großen Rezession haben wir kontinuierlich einen engen Arbeitsmarkt gesehen, teilweise

bedingt durch demografische Entwicklungen, aber auch durch eine große Nachfrage nach Arbeitskräften, insbesondere am unteren Rand der Ausbildungsverteilung. Die Migrationsbewegungen über die letzte Dekade bestehen teilweise aus Arbeitsmigranten – vor allen aus den europäischen Ländern – aber auch stark aus Migranten, die aufgrund von Fluchtbewegungen zu uns kommen – sehr intensiv seit der Syrienkrise.

Große Unterschiede zwischen Arbeits- und Flüchtlingsmigration

WD: *Einer der aktuellen Krisenherde als Auslöser von Migrationsbewegungen ist der russische Angriffskrieg in der Ukraine. Gibt es bereits erste Ergebnisse über die Integration ukrainischer Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt? Aktuell lässt sich überhaupt noch nicht absehen, wie lange diese Situation anhält, selbst wenn viele Ukrainer vielleicht gerne zurück würden, um ihr Land wieder aufzubauen.*

CD: Da schneiden Sie ein ganz besonderes Problem an. Hier kommt es zu einer bestimmten Abwägung. Wenn Menschen zu uns kommen, ob wie jetzt aus der Ukraine oder vor 20 bis 25 Jahren aus der Balkanregion oder aus anderen Ländern, in denen ein Konflikt herrscht, dann sind das keine dauerhaften Arrangements. Nach der Balkankrise sind z. B. sehr viele Migranten, die aus dem damaligen Jugoslawien zu uns gekommen sind, auch wieder zurückgeschickt worden. Für Migranten bedeutet das, dass es nicht klar ist, wie dauerhaft man sich überhaupt in Deutschland aufhält. Das verringert die Anreize, sich in die deutsche Gesellschaft oder auch in den Arbeitsmarkt einzubringen, z. B. durch Investitionen in das Humankapital insbesondere die Sprache, anders als es bei geplanten ökonomischen Migrationen der Fall ist.

Christian Dustmann ist Professor of Economics am University College London und dort Direktor des Centre for Research and Analysis of Migration (CRaAM). Er ist ebenfalls Direktor des Institute for the Economy and the Future of Work der Rockwool Foundation (RFBerlin).

Denken wir an das Beispiel Syrien. Der Konflikt ist sehr schnell entstanden. Eine hohe Fluchtwelle seit 2015 war die Folge. Nehmen wir den syrischen Bäcker, der nach Deutschland kommt und das Bäckerhandwerk in Deutschland nur vernünftig weiterführen kann, wenn er auch eine Ausbildung macht. Zertifizierungen sind in Deutschland sehr wichtig für den Arbeitsmarkt. Eine abgeschlossene Berufsausbildung gibt ihm die Möglichkeit, in Zukunft (mit noch zusätzlichen Zertifikaten) selbstständig zu werden usw. Aber wenn er dann möglicherweise nach fünf oder sechs Jahren nach Syrien zurückmuss, dann interessiert das in Damaskus keinen Menschen, ob er nun eine deutsche Lehrausbildung absolviert hat oder nicht. Aber während der drei Ausbildungsjahre sind die Löhne sehr viel geringer, sodass sich diese Investition nur lohnt, wenn er auch dauerhaft in Deutschland bleibt. Das ist ein Problem bei dieser Art der Migration, dass die Dauerhaftigkeit der Migration für beide Seiten sehr unsicher ist, was dazu führen kann, dass die Anreize, sich in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt einzubringen, durch Investitionen, die teuer sind für den Migranten, dadurch natürlich geringer sind.

WD: Was negative Folgen für beide Seiten nach sich zieht, wenn man sich am Anfang entschieden hat, diese Berufsausbildung nicht zu machen, weil man dachte, man kehrt schnell zurück.

CD: Ganz genau. Das führt zu vielen Fehlentscheidungen. Wir haben das gesehen bei den Gastarbeiterbewegungen, wo viele eigentlich mit einer temporären Absicht gekommen sind, dann die entsprechenden Investitionen nicht getätigt haben und zum Schluss doch dauerhaft geblieben sind. Derartige Entscheidungssituation haben wir untersucht und stellen genau dar, wie die Karrierepfade der Migranten betroffen sind (Adda et al., 2022).

WD: Ist die Auswanderungsbewegung aus Deutschland heraus signifikant?

CD: Wenn die Möglichkeiten woanders besser sind, dann gehen Leute natürlich. Im wissenschaftlichen Bereich war das und ist das ein Thema. In den USA sind die Arbeitsbedingungen und Möglichkeiten oft besser. Emigration mag auch in anderen einzelnen Bereichen attraktiv sein, aber ich denke nicht, dass Deutschland eines der Länder ist, das darunter besonders leidet. Ich war gerade gestern in Portugal, da haben wir auch über dieses Thema gesprochen. Portugal hat da ein größeres Problem und Albanien hat ein Riesenproblem. In Deutschland hält sich das sehr stark in Grenzen. Man versucht in anderen europäischen Ländern durch Steuererleichterungen die Leute in den sehr ausbildungsintensiven Berufen zurückzugewinnen.

Klimawandel als weiterer Treiber von Migration

WD: Inwieweit wird der Klimawandel ein Treiber für zukünftige Migrationsbewegungen sein?

CD: Der Klimawandel wird sicherlich ein weiterer Treiber sein für zukünftige Migrationsbewegungen. Im Augenblick wird Klimaveränderung als hauptsächlicher Migrationsgrund noch dominiert von Verfolgung und Konflikten in den Herkunftsregionen, dem Fehlen funktionierender Institutionen und einem Mangel an Sicherheit und Zukunftsperspektiven. Dies wird sicherlich durch den Klimawandel verstärkt. Das ist die große Herausforderung für uns. Wenn wir uns die Flüchtlingsmigrationsströme der letzten Jahrzehnte ansehen, sind das natürlich immer Bewegungen, die durch Konflikte in den Herkunftsregionen initiiert wurden. Was jetzt im Mittleren Osten passiert, der Ukraine Konflikt, die Unsicherheit in vielen afrikanischen Ländern, führt dazu, dass sich viele Menschen auf den Weg nach Europa machen. Diese Ströme werden zunehmen. Afrika steht vor einem riesigen Bevölkerungswachstum, zwischen 2019 und 2050 wird sich die Bevölkerung verdoppeln. Zur gleichen Zeit sind die Länder mit dem größten Bevölkerungswachstum oft auch die Länder mit den größten Instabilitäten und einem Mangel an Sicherheit für ihre Bürger.

Arbeits- und Wirtschaftsmigration mit Blick auf den Arbeitskräftemangel gestalten

WD: Sie haben bereits betont, wie wichtig es ist, zwischen Arbeitsmigration und Flüchtlingsbewegungen zu unterscheiden. Auf dem deutschen Arbeitsmarkt führt der demografische Wandel nicht nur zu einem Fachkräftemangel, sondern verstärkt einen generellen Arbeitskräftemangel. Wie sieht es denn bezogen auf den Arbeitskräftemangel in den umliegenden Ländern aus? Verschärft eine Migration nach Deutschland nicht die Situation auf Arbeitsmärkten in den umliegenden Ländern, z. B. des Schengenraums?

CD: Nicht unbedingt. Wir haben ja unterschiedliche Entwicklungen. Es ist immer schade, wenn Länder, die eine große junge Bevölkerung haben, diese nicht in produktive Prozesse einbinden können. Wir sehen in Südamerika, auch in Afrika, Länder mit einer sehr jungen Bevölkerung, wo diese allerdings keine Arbeit finden. Das ist ein doppelter Verlust. In Deutschland ist es umgekehrt. Wir arbeiten gerade an einer Studie, wo wir uns die Veränderung der Ungleichheit anschauen. Einkommensungleichheit ist sehr stark zurückgegangen in Deutschland – bereits vor der Einführung des Mindestlohns. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass der deutsche Arbeitsmarkt sehr eng geworden ist. Es gibt weniger Arbeitnehmer, die ihre Arbeit anbieten, relativ zur Nachfrage. Zum Teil hängt

dies mit der Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge zusammen. Teilweise lässt sich dieses Problem mit Migration lösen, was auch getan wurde. Wir haben einen sehr starken Anstieg der im Ausland Geborenen an der deutschen Arbeiterschaft über das letzte Jahrzehnt gesehen.

Eine vernünftige Migrationspolitik muss sich an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausrichten, aber sie muss auch mit einer Integrationspolitik einhergehen. Wir haben da Fehler gemacht mit der Gastarbeiterimmigration. Da hat man sich um Integration wenig gekümmert. Das hat zu Segregation geführt. Ganz besonders krass ist das in Frankreich passiert mit den Menschen aus dem Maghreb, was immer noch für extreme soziale Spannungen sorgt. Das muss man frühzeitig angehen.

Eine Arbeitsmarktpolitik, die sich teilweise auf Migration stützt, muss also mit einer vernünftigen Integrationspolitik einhergehen und darf nicht am Arbeitsmarkt vorbeigehen. Es gibt bestimmte Mangelberufe, bestimmte Grundvoraussetzungen, sich in den deutschen Arbeitsmarkt einzubringen und dementsprechend muss man auch Migrationspolitik gestalten. Ich halte es für verkehrt, Flüchtlingspolitik mit Arbeitsimmigrantenpolitik komplett zu vermischen. Das sind zwei unterschiedliche Arten der Migration, man kann da Brücken bauen, aber man muss da vorsichtig sein, diese beiden Arten der Migration auch auseinanderzuhalten. Arbeitsmigration können wir sehr viel besser kontrollieren und auch entsprechend mit den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes abstimmen als die Flüchtlingsmigration. Aber man muss natürlich in einem Land wie Deutschland die demografische Veränderung auch mit einer starken Kapitalisierung der Wirtschaft angehen. Und dazu gehören dann diese Self-Check-outs im Supermarkt oder Restaurant, wo es keine Angestellten mehr gibt.

WD: Das ist auch eine positive Nachricht, dass Migration keineswegs ein Nullsummenspiel ist, sondern hilft über Ländergrenzen hinweg Arbeitsangebot dort, wo es im Überfluss vorhanden, in Regionen zu lenken, wo dieses Potenzial aktuell nicht vorhanden ist. Die Ergebnisse Ihrer Forschung zeigen immer wieder, dass die wichtigste Integration im Arbeitsmarkt passiert (z.B. Arendt et al., 2022). Dadurch, dass jemand erst mal in Arbeit ist und sich in diesem Rahmen gegebenenfalls weiterqualifiziert und von dieser Position heraus auf andere Stellen weiter bewirbt, die dann näher an seinem eigentlichen Ausbildungsstand sind.

CD: Der Arbeitsmarkt ist der beste Integrator. Eine Integration in den Arbeitsmarkt sollte mit Weiterbildungsmaßnahmen Hand in Hand gehen. Ich halte es nicht für vorteilhaft, wenn man Leute erst mal sehr lange ausbildet

und dann versucht, sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Arbeitsmarkt macht das teilweise selber. Man lernt die Sprache, wenn man mit deutschen Arbeitnehmern zusammenarbeitet oder wenn man deutsche Beschreibungen lesen muss etc. Man lernt bestimmte Produktionsabläufe, wenn man auf dem Arbeitsmarkt tätig ist und die Weiterbildungsmaßnahmen müssen dann intelligent parallel ablaufen. Parallel ist sehr viel besser als seriell.

Das ist genau die Idee der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, dass die Länder, in denen ein Arbeitskräfteüberhang besteht, entlastet werden dadurch, dass Arbeitnehmer in die Länder migrieren, wo das Gegenteil der Fall ist. Das hat hervorragend funktioniert nach der großen Rezession, wo viele Arbeitnehmer aus den östlichen und südlichen europäischen Ländern für einige Jahre zu uns gekommen sind und dann auch wieder zurückgekehrt sind.

Tarifautonomie ein wichtiger Faktor am Arbeitsmarkt

WD: Aktuell wird die Erhöhung des Mindestlohns auf etwa 15 Euro diskutiert. Denken Sie, dass das Auswirkungen haben wird auf die Migration nach Deutschland oder ist das eigentlich kein Migrationsthema, sondern ein Thema für Arbeitnehmer, die bereits in Deutschland sind?

CD: Ich bin ein großer Freund der Tarifautonomie, die in Deutschland auch recht gut funktioniert hat. Damit beschäftigt sich unsere jüngste Forschung (Dustmann et al., 2024a). Wir haben eine Schließung der Lohnschere bereits vier Jahre vor der Einführung des Mindestlohns 2015 in Deutschland beobachtet. Das liegt an verschiedenen Prozessen, aber teilweise auch an dem Erstarken der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern. Die Einführung des Mindestlohns hat 2015 sicherlich nicht zu Arbeitsplatzverlusten geführt, das hat unsere eigene Forschung gezeigt (Dustmann et al., 2022). Aber die Tarifautonomie ist ein ganz wichtiges Instrument, das man nicht vernachlässigen darf.

Sehr schwierig, auf Ihre Frage zu antworten, was die Migration angeht. Man müsste sich die Daten anschauen, wie sich das auswirkt auf ausländische Arbeitnehmer. Das ist eine zwiespältige Sache. Wir haben sehr intensiv darüber nachgedacht, wenn Arbeitnehmer mit ausländischer Herkunft zu Löhnen arbeiten, die unterhalb ihrer Produktivität liegen (wie wir z. B. in Dustmann et al. 2024b zeigen), dann heißt das, dass eine Erhöhung des Mindestlohns vorteilhaft ist für diese Arbeitnehmer, weil sie auch dann weiterbeschäftigt werden, wenn sich der Lohn erhöht, der für diese Arbeit bezahlt werden muss. An der Evidenz dazu arbeiten wir im Augenblick noch.

WD: Die Ergebnisse präsentieren Sie dann auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik?

CD: Ich werde sicherlich Ergebnisse unserer jüngeren Forschung präsentieren. Gute empirische Forschung dauert sehr lange. Wir arbeiten oft mindestens fünf Jahre an einer guten Studie. Das ist einfach sehr zeitintensiv.

Hohe Arbeitsproduktivität bis ins hohe Alter möglich

WD: Große deutsche Unternehmen wie SAP, Bayer und Volkswagen schnüren gerade sogenannte Abfindungspakete, überwiegend für sehr erfahrene Mitarbeiter. Wie ist Ihre Einschätzung dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels auf dem deutschen Arbeitsmarkt?

CD: Gegeben die demografische Entwicklung ist es für uns eine Notwendigkeit, aber auch eine große Herausforderung, ältere Arbeitnehmer produktiv weiterhin im Arbeitsmarkt zu belassen. Da ist ein gewisses Umdenken erforderlich. Man kann sicherlich Produktionsprozesse so verändern, dass sie auch von älteren Arbeitnehmern sehr gut ausgeübt werden können. Technologie ist da sehr hilfreich. Heutzutage ist ein Straßenbauarbeiter nicht mehr enorm physisch involviert in die Arbeiten, es gibt sehr viele Maschinen und das ist auch der Fall in vielen anderen Arbeitsabläufen. In vielen Bereichen sind ältere Arbeitnehmer dadurch, dass sie heute sehr viel gesünder sind, als das vielleicht noch vor 30 Jahren der Fall ist, auch sehr gut in der Lage, produktiver zu sein als jüngere Arbeitnehmer, weil sie erfahrener sind. Wir müssen einfach dahin kommen, dass wir Möglichkeiten schaffen, ältere Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt zu belassen und die Arbeitsmarkterfordernisse so anzupassen, dass sie produktiv von älteren Arbeitnehmern ausgeführt werden können. Da gibt es viele Versuche aus asiatischen Ländern vor allem Japan und Singapur, von denen man lernen kann. Aber da sollte Deutschland auch selbst innovativ werden.

WD: Im politischen Diskurs wird häufig ein flexibleres Renteneintrittsalter diskutiert, was de facto darauf abzielt, dass der Renteneintritt im Mittel später stattfindet. Viele der Arbeitnehmer, die solche Angebote in Anspruch nehmen, z.B. die Rente mit 63, sind oftmals diejenigen, die noch in relativ guter körperlicher Verfassung sind und produktiv weiterarbeiten könnten. Viele Arbeitnehmer in körperlich anstrengenden Berufen können z.B. aus finanziellen Gründen diese Angebote nicht wahrnehmen.

CD: Wenn ich viel Geld gespart habe, dann ist die Notwendigkeit, weiterhin zu arbeiten natürlich geringer. Das ist hauptsächlich in den Gruppen der Fall, die Sie gerade erwähnt haben. Wenn ich ein recht geringes Einkommen

hatte, über meinen Lebenszyklus hinweg, dann mag es vorteilhaft sein, noch etwas länger zu arbeiten. Es wird eine demografische Notwendigkeit sein, Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt zu behalten. Und es ist natürlich für viele Arbeitnehmer auch ein Wunsch, sich länger im Arbeitsprozess zu bewegen. Für viele ist es nicht besonders attraktiv, den ganzen Tag zu Hause zu sitzen. Durch Flexibilisierungen, was die Stunden angeht usw. kann man Lösungen finden und ich denke, das wird auch passieren.

WD: Wenn wir über unsere ökonomischen Scheuklappen hinausschauen, ist ein Grund der Vereinsamung vor allem älterer Mitbürger der Ausstieg aus dem Arbeitskontext. Das soziale Umfeld wird dann schlagartig viel kleiner.

CD: Ganz genau. Da kann man auf Erfahrungswerte zurückgreifen, wie auch ältere Arbeitnehmer sich entsprechend einbringen können. Ich war gerade auf einer Sitzung eines großen Konglomerats in Portugal und war einer der jüngeren Besucher. Viele waren in den Achtzigern und es war schon erstaunlich, was die für Ideen und Beiträge beigesteuert haben. Heutzutage kann man schon bis ins hohe Alter produktiv bleiben.

WD: Gibt es Vorbilder für Deutschland? Japan z.B. fährt ein anderes Modell. Sie setzen anstelle von Migration auf Innovationen in der Robotik.

CD: Das ist richtig, Deutschland tut allerdings auch viel im Bereich der Robotik. Deutschland ist neben Japan führend in der Robotik. Nicht nur aber auch aufgrund ähnlicher Industriestrukturen im Maschinen- und Anlagenbau und in der Produktion von Autos usw. Die japanische als auch die koreanische Gesellschaft finden es sehr schwer, den demografischen Veränderungen durch Migration zu begegnen, weil sie sehr homogene Gesellschaften sind, wo es für Migranten sehr schwierig ist, sich zu integrieren und die es auch sehr schwierig finden, Immigranten zu integrieren. Ich denke, das ist ein großer Nachteil dieser Gesellschaften. Das trifft in geringerem Ausmaß auch auf einige Länder in Europa zu. In Australien und in den USA ist Identität sehr viel einfacher definiert als das z.B. in Frankreich der Fall ist oder auch teilweise in Deutschland. Und das führt dazu, dass es einigen Ländern sehr viel einfacher fällt, Migranten in den Arbeitsmarkt aufzunehmen und dann auch gesellschaftlich zu integrieren, als anderen.

Forschungsdatenverfügbarkeit in Deutschland

WD: Wie sieht es bei der Datenverfügbarkeit für die Arbeitsmarktökonomik und Migrationsforschung aus? Sie erwähnten bereits, dass man die empirische Arbeitsmarkt-

forschung in Fünfjahreszyklen denken muss, bis man z. B. einzelne Migrationswellen gut verstanden hat.

CD: Als ich angefangen habe, war Deutschland eine Datenwüste. Es gab das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) und das war es. Mittlerweile stellt sich das anders dar. Wir arbeiten heute mit administrativen Daten, vor allen Dingen das IAB unter der früheren Leitung von Joachim Möller und jetzt unter Bernd Fitzenberger hat einen enormen Beitrag geleistet, um Datenprodukte der deutschen und internationalen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite gibt es sehr viele Datenprodukte, die zwar vorhanden sind, aber wo die entsprechenden Institute die Verfügbarkeit der Daten doch sehr blockieren.

WD: Was würden Sie sich wünschen?

CD: Es gibt z. B. Außenhandelsdaten, die dezidiert Handelsbeziehungen auf sehr individueller Ebene darstellen und sehr wichtig sind, um Deutschlands Wettbewerbssituation in einer globalen Weltwirtschaft zu verstehen. Solche Daten sind in vielen anderen Ländern (z. B. in Dänemark und Frankreich) recht einfach erhältlich. In Deutschland ist der Prozess enorm umständlich, was dazu führt, dass deutsche Forscher mit Daten aus anderen Ländern arbeiten. Eine ähnliche Situation haben wir in vielen anderen Bereichen der empirischen Wirtschaftsforschung. Wir haben mittlerweile ein enormes Potenzial an sehr guten jungen angewandten Wissenschaftlern, die auch gerne mit deutschen Daten arbeiten wollen und sich dementsprechend mit einer deutschen Problematik auseinandersetzen wollen. Aber wenn man diese Daten nicht zur Verfügung hat, dann arbeiten sie für Frankreich oder Dänemark.

Wir arbeiten heutzutage mit zwei großen Gruppen von Datenprodukten. Zum einen Daten, die geschaffen werden für den wissenschaftlichen Gebrauch – das deutsche SOEP ist ein solcher Datensatz. Und dann gibt es verschiedene Datenprodukte, die eigentlich nicht primär für die Wissenschaft erhoben worden sind, sondern für andere Zwecke, z. B. für statistische Zwecke wie die Sozialversichertenstatistik. Das sind sehr mächtige Daten und wir haben mittlerweile sehr gut verstanden, mit diesen Daten zu arbeiten. Ich arbeite mit vielen dänischen Produkten, da kann ich diese administrativen Datensätze über Identifikationsnummern der Individuen komplett vernetzen. Zum Beispiel kann ich die Kriminalstatistik vernetzen mit den Arbeitsmarktdaten oder mit Informationen des sozialen Umfeldes während der Kindheit. Das heißt, man kann Forschung über soziale und wirtschaftliche Prozesse betreiben, die in Deutschland so auf gar keinen Fall möglich ist, weil es diese Verknüpfungen nicht gibt

und weil auch die einzelnen Datensätze sehr schwierig zu bekommen sind. Die skandinavischen Länder sind absolut führend und dementsprechend wird eben auch sehr viel Forschung mit den skandinavischen Daten betrieben. Ich würde mir schon an vielen Stellen wünschen, dass man in Deutschland da etwas flexibler ist.

Wirtschaftspolitische Beratung und empirische Forschung

WD: Könnte man das dänische Modell einfach auf Deutschland in einer Art und Weise übertragen, die mit den deutschen Datenschutzregelungen konform wäre und es wird nur nicht gemacht?

CD: Das ist eine Interpretations- und Auslegungssache. Selbst innerhalb Deutschlands gibt es bei den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Auslegungen bei der Verfügbarkeit der gleichen Datenprodukte und es wird sehr viel gemauert. Das hängt auch damit zusammen, dass Deutschland sehr risikoavers ist und Veränderungen kurzfristig eine Menge Arbeit verursachen können. Die Datenschutzbestimmungen werden zum großen Teil auf europäischer Ebene geregelt, wozu das Vorgehen in Dänemark vollkommen konform ist. Wir brauchen Daten um eben auch wichtige Beiträge zu leisten für die Wirtschaftspolitik. Wenn wir die Prozesse und Abläufe nicht analysieren können, können wir sie nicht verstehen und dann können wir auch keine Politikempfehlungen geben. Je mehr Information wir haben in Form von Daten, desto besser können wir komplexe Abläufe verstehen, und desto besser können wir die Politik informieren und zu effizienteren Politikmaßnahmen beitragen.

WD: Wie ist Ihr Kanal in die wirtschaftspolitische Beratung in Deutschland?

CD: Zusammen mit Alexandra Spitz-Oener baue ich gerade ein neues Institut in Berlin auf, das „ROCKWOOL Foundation Berlin Institute for the Economy and the Future of Work“ (RFBerlin) und wir werden uns in die deutsche Politikdiskussion einbringen. In der Vergangenheit haben wir sehr viel in Großbritannien gemacht, da ich am University College London lehre und forsche. Nach dem Brexit war die Politikberatung durch Wissenschaftler nicht mehr so populär. Unter Tony Blair und auch in den 2010er Jahren unter der Cameron-Regierung haben wir z. B. intensiv zu den Fiskaleffekten der Migration, den Arbeitsmarkteffekten der Migration und den Effekten der Öffnung 2004 nach Ost- und Zentraleuropa gearbeitet.

Zu den Fiskaleffekten werden wir in Kürze ein Update publizieren, welches analysiert, ob Immigranten, unterschieden nach Herkunftsregionen, einen positiven oder

negativen Beitrag im Fiskalsystem leisten. Die Studie bezieht sich auf Großbritannien, aber die Methode, die wir entwickeln, kann auch auf deutsche Daten angewandt werden. Das Narrativ der damaligen Cameron-Regierung war, dass der Beitrag negativ ist. Dadurch wollte man die Europäer überzeugen, dass sich England aus der Arbeitnehmerfreizügigkeit herausziehen kann. Das war völlig falsch. In unserer ersten Studie zu diesem Thema (Dustmann & Frattini, 2014) wird dezidiert aufgezeigt, dass Migranten im Vergleich zu Einheimischen durch Steuerzahlungen einen sehr viel höheren Beitrag leisten, als sie an Transferzahlungen erhalten. Das liegt teilweise daran, dass die Ausbildung der Arbeitsmigranten bereits erfolgt ist, die Schul- und/oder Universitätszeit vom englischen Staat nicht bezahlt werden muss und z.B. ein polnischer Arbeiter nach England kommt und sofort produktiv ist, vielleicht zehn Jahre bleibt und dann nach Polen zurückkehrt. Das heißt, England braucht sich auch nicht an den Kosten für Erkrankungen im Alter oder für Rentenzahlungen zu beteiligen. Diese Art der Migration, die wir nach England gesehen haben, hat nicht nur den Arbeitsmarkt enorm entlastet, sondern war fiskalisch sehr vorteilhaft für England. Die Studie hatte damals für sehr viel Aufsehen gesorgt. Das passte vielen Leuten nicht, aber hat dazu geführt, dass nicht mehr behauptet werden konnte, dass Migranten aus Osteuropa Sozialschmarotzer wären, was vorher in vielen Medien so dargestellt wurde.

Es gibt viele unterschiedliche Meinungen in der Ökonomie, auch aufgrund unterschiedlicher Forschungsergebnisse. Politiker sind demgegenüber oft aufgeschlossen, was mit dem übereinstimmt, was sie gerne umsetzen möchten. Das liegt außerhalb der Kontrolle der Wissenschaftler. Ich sehe unsere Forschung als einen wichtigen Beitrag dazu, zum einen bestimmte Linien zu ziehen (wie z.B. in der obigen Forschung zu den Fiskaleffekten der Immigration) und zum anderen Diskussionen anzuregen. Zum Beispiel haben wir 2009 aufgezeigt, dass in Deutschland die Einkommensungleichheit gestiegen ist (Dustmann et al., 2009). Das hatte bis dahin noch gar keiner gemerkt. Jetzt zeigen wir, dass die Einkommensungleichheit zurückgegangen ist (Dustmann et al., 2024a). In einem Papier zur Verlängerung des Mutterschutzes (Dustmann & Schoenberg, 2012) hatten wir gezeigt, dass dies keinen Einfluss auf die Ausbildung und Löhne der Kinder

hat, obgleich das wiederholt behauptet worden war, eben auch als ein Grund für Verlängerungen des Mutterschutzes. Mittlerweile gibt es viele Studien, die genau das Gleiche finden wie wir. Bestimmte Themengebiete anzu stoßen, wo dann mehr Forschung entsteht und dadurch einen Beitrag zu leisten für den Wissenspool, auf den die Politik zugreifen kann – das ist, wie ich unsere Rolle in der öffentlichen und politischen Diskussion sehe.

WD: Mit Simon Jäger ist gerade ein Arbeitsmarktökonom Berater im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz geworden. Haben ArbeitsmarktökonomInnen also gerade eine gewisse Konjunktur in Berlin?

CD: Der Arbeitsmarkt ist immer wichtig gewesen. Produktion besteht aus zwei Bestandteilen, das eine ist Kapital und das andere ist Arbeit. Von daher ist der Arbeitsmarkt ein ganz wichtiger Faktor, den man verstehen muss, um gesamtwirtschaftliche Entwicklungen nicht nur zu verstehen, sondern auch einordnen zu können.

Das Interview mit Christian Dustmann führte Mark Kirstein (wissenschaftlicher Redakteur) am 28. Juni 2024.

Literatur

- Adda, J., Dustmann, C. & Görlach, J. (2022). The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation. *Review of Economic Studies*, 89(6), 2841–2871.
- Arendt, J. N., Dustmann, C. & Ku, H. (2022). Refugee Migration and the Labor Market: Lessons from 40 Years of Post-arrival Policies in Denmark. *Oxford Review of Economic Policy*, 38(3), 531–556.
- Brell, C., Dustmann, C. & Preston, I. (2020). The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 94–121.
- Dustmann, C., Ludsteck, J. & Schönberg, U. (2009). Revisiting the German Wage Structure. *Quarterly Journal of Economics* 124(2), 843–881.
- Dustmann, C. & Schoenberg, U. (2012). Expansions in Maternity Leave Coverage and Children's Long-Term Outcomes. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(3), 190–224.
- Dustmann, C. & Frattini, T. (2014). The Fiscal Effects of Immigration to the UK. *Economic Journal*, 124(580), F593–F643.
- Dustmann, C., Lindner, A., Schönberg, U., Umkehrer, M. & vom Berge, P. (2022). Reallocation Effects of the Minimum Wage. *Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 267–328.
- Dustmann, C., Gergs, C. & Schoenberg, U. (2024a), *The Evolution of the German Wage Distribution Before and After the Great Recession*, mimeo, University College London.
- Dustmann, C., Ku, H. & Surovtseva, T. (2024b) Real Exchange Rates and the Earnings of Immigrants. *Economic Journal*, 134(657), 271–294.

Title: *Migration Is Not a Zero-Sum Game – An Interview with Christian Dustmann*

Abstract: In this interview, Christian Dustmann discusses current opportunities and challenges for the German labour market. The interview covers a wide range of topics such as the differences between labour migration and refugee migration, the flexibilisation of working conditions to attract and retain more people in the labour force, the role of free collective bargaining and continuous training, and ends with remarks on the quality and availability of data for labour market economics and contributions to economic policy.

Michael Kogler, Ulrike Malmendier, Lukas Nöh, Claudia Schaffranka

Kapitalmärkte stärken: Deutschland braucht mehr institutionelle Anleger

Zu wenige institutionelle Anleger sind bereit, in junge und innovative Unternehmen zu investieren. Das hemmt die langfristigen Wachstumsaussichten der deutschen Wirtschaft. Stattdessen halten institutionelle Anleger in Deutschland konservativere Portfolios als ihre europäischen Pendanten, da sie besonders stark in Anleihen investieren. Eine ergänzende, kapitalgedeckte Altersvorsorge aufzubauen und Hindernisse für Investitionen in risikoreichere, aber wachstumsfördernde Aktivitäten abzubauen, kann dabei helfen, langfristig mehr Wachstumskapital zu mobilisieren.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer Phase anhaltender Stagnation. Während das Wachstum im EU-Vergleich vor der COVID-19-Pandemie stark war, fiel es danach besonders schwach aus. Wie kommen wir aus dieser Flaute heraus? Die öffentliche Debatte konzentriert sich zum Großteil auf schwache Investitionen, Anreize und Innovationen. Aber es gibt immer zwei Seiten der Wirtschaft – die Realwirtschaft und die Finanzwirtschaft. Auch die besten unternehmerischen Ideen und zukunftsweisenden Investitionsprojekte werden nicht zu tatsächlichem Wachstum führen, wenn sie nicht finanziert werden. Deutschland braucht mehr Investitionen in junge und innovative Unternehmen. Diese Unternehmen werden sich wahrscheinlich nicht aus den traditionellen Quellen wie Bankkrediten finanzieren, die in den letzten Jahrzehnten für die deutsche Wirtschaft von zentraler Bedeutung waren. Stattdessen braucht Deutschland dafür einen stärkeren Kapitalmarkt.

Eine umfassende Literatur im Bereich der Unternehmensfinanzierung und Makroökonomie macht deutlich, dass Kapitalmärkte generell besser als Banken geeignet sind, Unternehmen mit hohen Risiken und wenigen Sicherheiten zu finanzieren. Dies gilt insbesondere für Start-ups, die wichtige Triebkräfte von innovationsbasiertem Wachstum sind (z.B. durch die Entwicklung neuer Produkte oder die Verbesserung bestehender Technologien). Deren zumeist immaterielle Vermögenswerte sind für Banken als Kreditsicherheiten eher wenig geeignet (Bates et al., 2009; Dell'Ariccia et al., 2021). Neugründungen müssen zudem externe Mittel aufbringen, um in der An-

fangsphase die Kosten für FuE-Aktivitäten und später für das Unternehmenswachstum zu decken. Gerade jenen Segmenten des deutschen Kapitalmarkts, die für innovative Wachstumsunternehmen besonders wichtig sind, wie der Wagniskapital- oder der IPO (Initial Public Offering)-Markt, fehlt es oft an der notwendigen Tiefe und Liquidität. In Deutschland mangelt es zum einen an großen institutionellen Anlegern wie Pensionsfonds, zum anderen investieren die bestehenden institutionellen Anleger eher konservativ in Anleihen statt in Aktien.

Es gibt im Wesentlichen zwei Gruppen von institutionellen Anlegern, die für die Tiefe und Liquidität des Kapitalmarktes entscheidend sind: Versicherungsunternehmen und

Michael Kogler, Ph.D., ist Senior Referent für den Bereich Produktivität im wissenschaftlichen Stab des SVR Wirtschaft.

Prof. Dr. Ulrike Malmendier ist Professorin an der University of California in Berkeley und Ratsmitglied des SVR Wirtschaft.

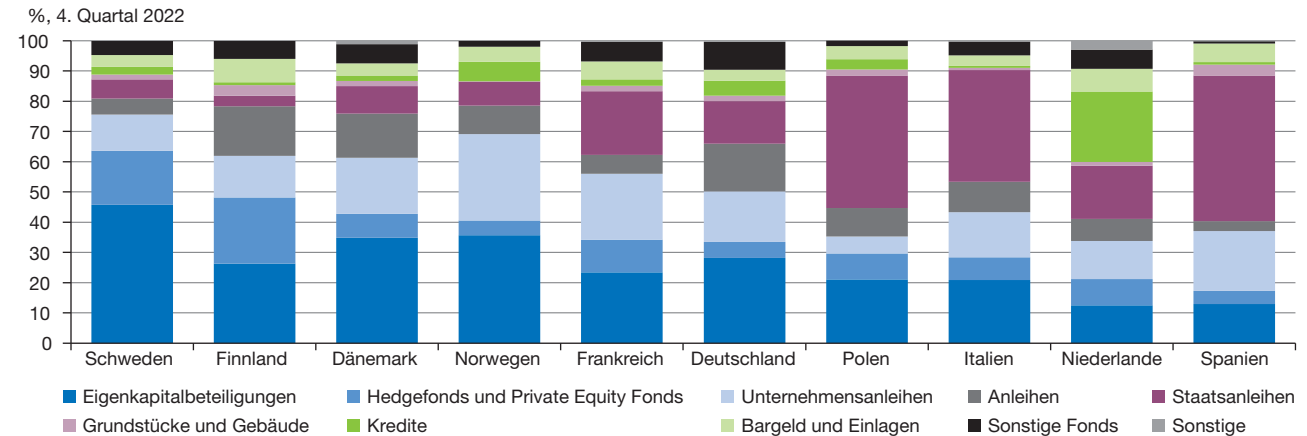
Lukas Nöh, Ph.D., ist Teamleiter für öffentliche Finanzen und Finanzmärkte im SVR Wirtschaft.

Claudia Schaffranka ist Senior Referentin für Finanzmärkte sowie Umwelt- und Energiepolitik im wissenschaftlichen Stab des SVR 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).

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

Abbildung 1

Portfoliozusammensetzung von Versicherungsunternehmen in ausgewählten europäischen Ländern, 2022

Die Kategorie Anleihen ist nicht weiter untergliedert. Grundstücke und Gebäude umfassen Immobilienfonds. Darlehen umfassen Hypotheken. Bargeld und Einlagen umfassen Geldmarktfonds.

Quelle: European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), Berechnungen der Autoren.

Pensionsfonds. Sie bündeln große Mengen an Mitteln, die für die langfristigen Kapitalanlagen zur Verfügung stehen. Aufgrund ihrer Größe können Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds in größerem Umfang in risikoreichere Projekte investieren und trotzdem ein gut diversifiziertes Vermögensportfolio aufrechterhalten. Darüber hinaus zeigen Daten aus Dänemark, dass sich Investitionen von Pensionsfonds durch deren langfristiges Engagement positiv auf die Produktivität von Unternehmen auswirken (Pozzoli et al., 2022).

Die deutsche Versicherungswirtschaft ist groß: Ihre Vermögenswerte machen rund 65 % des BIP aus. Die Portfoliozusammensetzung der deutschen Versicherungsunternehmen ist jedoch eher konservativ, wie Abbildung 1 zeigt. Im Jahr 2022 waren etwa ein Drittel ihrer Vermögenswerte in Eigenkapitalbeteiligungen einschließlich Private Equity investiert, während Staats- und Unternehmensanleihen mehr als 40 % ausmachten. Im Vergleich dazu weisen Versicherungsunternehmen in skandinavischen Ländern einen viel größeren Portfolioanteil risikoreicher Vermögenswerte, wie Aktien, Private Equity und Hedgefonds, auf. Die Portfoliozusammensetzung deutscher Versicherungsgesellschaften ist mit jener ihrer französischen und italienischen Pendanten vergleichbar.

Ein möglicher Grund für die sehr konservative Anlagestrategie liegt in der Art der Produkte, die deutsche, französische oder italienische Lebensversicherungen verkaufen. Bei traditionellen Lebensversicherungen erhält der oder die Versicherte eine garantierte Rendite plus eine

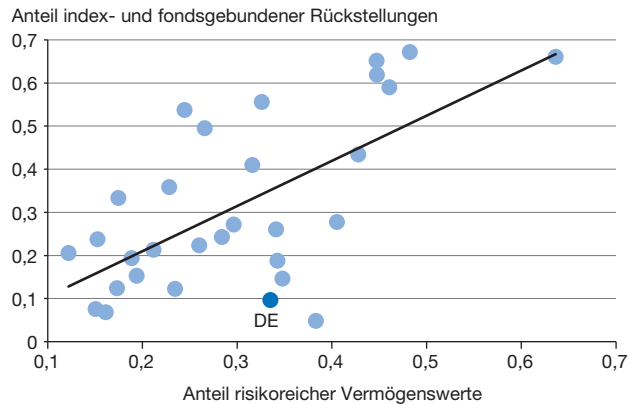
Überschussbeteiligung. Das Versicherungsunternehmen wählt aus, wie sie das Vermögen verwaltet und trägt das finanzielle Risiko. Diese Portfolios bestehen überwiegend aus risikoarmen festverzinslichen Anlagen wie Staatsanleihen. Dies stellt sicher, dass sie eine Mindestrendite erzielen, ohne ein großes Risiko einzugehen. Index- und fondsgebundene Versicherungen bieten dagegen keine garantierte Rendite, sondern eine Auswahl verschiedener Anlagerisiken und -erträgen. Der Versicherungsnehmer oder die Versicherungsnehmerin trägt das Risiko einer niedrigen Anlagerendite. Während die Rückstellungen für index- und fondsgebundene Lebensversicherungen in Deutschland, Italien und Frankreich 10 % bis 25 % der Verbindlichkeiten aller Versicherer ausmachen, sind es in Schweden und Finnland über 60 %. Betrachtet man die 30 Länder des Europäischen Wirtschaftsraums, so zeigt sich in Abbildung 2 ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Anteil risikoreicher Vermögenswerte, in die Versicherungsunternehmen investieren, und den Rückstellungen für Lebensversicherungen im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten. Diese Rückstellungen geben einen Hinweis auf die Höhe der Lebensversicherungen ohne garantierte Rendite.

Die zweite wichtige Gruppe von institutionellen Anlegern sind Pensionsfonds. Im Vergleich zu ihren Pendanten im Ausland sind die deutschen Pensionsfonds im Verhältnis zum BIP sehr klein und investieren konservativ. Im Jahr 2022 machte das Vermögen der privaten Pensionsfonds weniger als 10 % des deutschen BIP aus (vgl. Abbildung 3) und nur 12 % ihres Vermögens waren 2022 in Aktien und anderen Eigenkapitalbeteiligungen angelegt. Dies

Abbildung 2

Risikobehaftete Vermögenswerte und Rückstellungen für nicht garantierte Lebensversicherungen

Q4/2022



30 Länder des Europäischen Wirtschaftsraums, risikoreiche Vermögenswerte definiert als Aktien, Hedge-Fonds und Private-Equity-Fonds. Technische Rückstellungen für index- und fondsgebundene Lebensversicherungen im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten.

Quelle: EIOPA.

steht im Gegensatz zu Volkswirtschaften, wie den Niederlanden, der Schweiz und Schweden, in denen die Vermögenswerte zwischen knapp 100 % und 150 % des BIP ausmachen, wobei der Aktienanteil nach Angaben der OECD zwischen 25 % und 50 % liegt. Selbst in Ländern mit einem ähnlich großen Pensionsvermögen wie Deutschland, z. B. in Frankreich, Italien oder Spanien, ist der Anteil der Aktienanlagen wesentlich höher.

Diese länderspezifischen Unterschiede spiegeln vor allem die Unterschiede in den Rentensystemen wider: Während

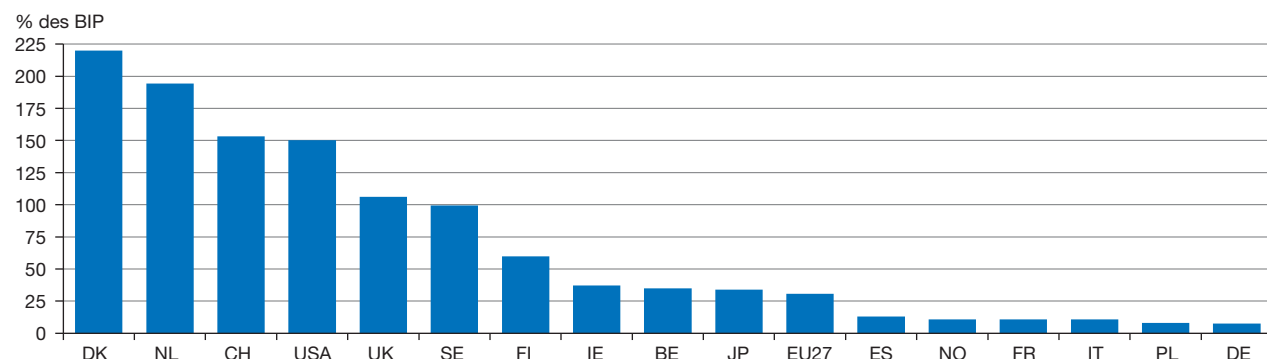
andere Länder – zumindest teilweise – zu einer kapitalgedeckten Rentenversicherung übergegangen sind (z. B. Schweden, Schweiz, Dänemark), setzt Deutschland weiterhin überwiegend auf das Umlagesystem. In diesem System finanzieren die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern direkt die Rentenbezüge der älteren Menschen. Daher gibt es kaum Kapitalbildung.

Die Notwendigkeit größerer Pensionsfonds in Deutschland geht über ihre wichtige Rolle auf den Kapitalmärkten hinaus. Wie der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten (SVR, 2023) betont, würde der Ausbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge angesichts der erheblichen demografischen Herausforderungen eine nachhaltigere Finanzierung ermöglichen als das Umlagesystem. Darüber hinaus könnte eine solche kapitalgedeckte Altersvorsorge die derzeit staatlich geförderte „Riester-Rente“ ersetzen (Nöh et al., 2024). Diese hat sich als teuer erwiesen und wirft aufgrund nicht benötigter Garantien nur geringe Renditen ab (Stotz, 2017; Bucher-Koenen et al., 2019).

Schließlich kann die Stärkung von Pensionsfonds dazu beitragen, die Corporate Governance der Unternehmen zu verbessern und damit deren Wert zu steigern. Pensionsfonds sind häufig aktive Investoren, die in den Unternehmen, in die sie investieren, Kontrollrechte ausüben (z. B. durch Vertreter:innen im Verwaltungsrat oder durch Teilnahme an Hauptversammlungen). Empirische Studien deuten darauf hin, dass der Marktwert von Unternehmen anstieg, wenn sie etwa die Vorschläge des California Public Employees' Retirement System (CalPERS) annahmen und ihre Unternehmensführung entsprechend anpassten (Smith, 1996). Evidenz aus Schweden deutet auf eine

Abbildung 3

Anlagevermögen der privaten Pensionsfonds in der OECD, 2022



BE = Belgien, CH = Schweiz, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, IE = Irland, JP = Japan, NL = Niederlande, NO = Norwegen, PL = Polen, SE = Schweden, UK = Großbritannien. Gewichteter Durchschnitt der EU27 ohne Zypern. Unter Verwendung der Daten für 2021 für Belgien und die Schweiz. Nicht autonome betriebliche Altersversorgungssysteme sind nicht enthalten.

Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

ähnliche Wirkung von Investitionen öffentlicher oder unabhängiger Pensionsfonds auf den Unternehmenswert hin (Giannetti & Laeven, 2009). All diese Gründe ergänzen die ursprüngliche kapitalmarktbasierte Motivation, dass die private Altersvorsorge im Laufe der Zeit große „Kapitalsammelstellen“ schafft, die insbesondere den derzeit eher illiquiden Marktsegmenten, wie dem IPO- oder Wagniskapitalmarkt, Liquidität und Tiefe verleihen würden.

Zudem könnte Deutschland eine Lockerung der quantitativen Anlagegrenzen in Erwägung ziehen, von denen einige auf staatlicher Ebene festgelegt sind. Dies sollte größere Investitionen von Pensionsfonds in Private Equity und Wagniskapital fördern. Das Beispiel der USA zeigt, dass eine stärkere Beteiligung von Pensionsfonds eine wichtige Triebkraft für die Entwicklung der Wagniskapitalmärkte sein kann. So stiegen die Wagniskapitalinvestitionen von Pensionsfonds sprunghaft an, nachdem der Employment Retirement Savings Investment Act im Jahr 1978 dahingehend geändert worden war, dass zu Zwecken der Portfoliodiversifikation auch in risikoreichere Anlageformen investiert werden durfte. Dadurch konnten Pensionsfonds bis zu 10 % ihres Vermögens in Wagniskapitalfonds als Teil eines diversifizierten Portfolios investieren. In der Folge stiegen die jährlichen Wagniskapitalinvestitionen von Pensionsfonds von 100 Mio. bis 200 Mio. US-\$ in den 1970er Jahren auf mehr als 4 Mrd. US-\$ Ende der 1980er Jahre (Gompers, 1994; Gompers & Lerner, 1999).

Schlussfolgerung

Institutionelle Anleger sind der Schlüssel zur Entwicklung der Kapitalmärkte. In Deutschland sind diese eher schwach. Das ist zu einem großen Teil auf im internatio-

nen Vergleich sehr kleine Pensionsfonds in Deutschland und die konservative Anlagestrategie der deutschen Versicherer zurückzuführen. Die Politik sollte die regulatorischen Hindernisse für Investitionen in risikoreichere, aber wachstumsfördernde Aktivitäten für institutionelle Anleger abbauen. Gleichzeitig könnte eine ergänzende kapitalgedeckte Altersvorsorge zu größeren Pensionsfonds führen, die größere und bis zu einem gewissen Grad risikoreichere Investitionen tätigen können.

Literatur

- Bates, T. W., Kahle, K. M. & Stulz, R. M. (2009). Why do U.S. firms hold so much more cash than they used to? *Journal of Finance*, 64(5), 1985–2021.
- Bucher-Koenen, T., Riedler, J. & Weber, M. (2019). *Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds*. (ZEW Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)). ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Dell'Ariccia, G., Kadyrzhanova, D., Minoiu, C. & Ratnovski, L. (2021). Bank lending in the knowledge economy. *Review of Financial Studies*, 34(10), 5036–5076.
- Giannetti, M. & Laeven, L. (2009). Pension reform, ownership structure, and corporate governance: Evidence from a natural experiment. *Review of Financial Studies*, 22(10), 4091–4127.
- Gompers, P. A. (1994). Der Aufstieg und Fall des Risikokapitals. *Unternehmens- und Wirtschaftsgeschichte*, 1–26.
- Gompers, P. A. & Lerner, J. (1999). What drives venture capital fundraising? *NBER Working Paper*, 6906. National Bureau of Economic Research.
- Nöh, L., Schaffranka, C. & Werding, M. (2024). Ergänzende Kapitaldeckung der Altersvorsorge: Gründe, Gestaltungsoptionen und Auswirkungen. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 25(1), 28–44.
- Pozzoli, D., Jensen, S. E. H., Pinkus, D. & Beetsma, R. (2022). *Pension fund investments raise firm productivity and innovation*.
- Smith, M. P. (1996). Shareholder activism by institutional investors: Evidence from CalPERS. *Journal of Finance*, 51(1), 227–252.
- Stotz, O. (2017). *Garantiekosten in der Altersvorsorge 2017 – Update der Garantiekostenstudie*. Frankfurt School of Finance & Management.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/24*.

Title: *Strengthening Capital Markets: Germany Needs More Institutional Investors*

Abstract: *Too few institutional investors are prepared to invest in young and innovative companies. This hampers the long-term growth prospects of the German economy. Instead, institutional investors in Germany hold more conservative portfolios than their European counterparts, investing heavily in bonds. Building up supplementary funded pensions and removing barriers to investing in riskier but growth-enhancing activities can help mobilise more growth capital in the long term.*

Tobias Hentze, Björn Kauder, Thomas Obst

Steuersenkung als Investitionstreiber

Für Unternehmen ist Deutschland in den vergangenen 15 Jahren zu einem Hochsteuerland geworden. Um im internationalen Standortwettbewerb wieder Boden gutzumachen, wird in der Politik aktuell viel über Entlastungen diskutiert. Im Vergleich zu den Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur oder Bürokratie lässt sich der Nachteil einer hohen steuerlichen Belastung leicht beheben. Simulationsrechnungen zufolge würde eine Steuersenkung insbesondere bei den privaten Investitionen zu einem spürbaren Aufschwung führen und könnte darüber hinaus als nicht zu unterschätzendes Aufbruchssignal im internationalen Standortwettbewerb wirken.

In nur wenigen anderen Industrieländern werden Kapitalgesellschaften steuerlich so stark belastet wie in Deutschland. Kapitalgesellschaften unterliegen in Deutschland nicht nur der Körperschaftsteuer (KSt), sondern auch der kommunal festgelegten Gewerbesteuer und dem Solidaritätszuschlag. In Summe ergibt sich gegenwärtig eine Steuerbelastung von rund 30 % im Durchschnitt über die Kommunen (OECD, 2023).

Gestiegene Steuerbelastung für Unternehmen in Deutschland

Die nominale Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften lag im Jahr 2023 damit 6,4 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der anderen OECD-Länder (vgl. Abbildung 1). Seit der Jahrtausendwende war es stets so, dass die Steuerbelastung in Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hoch war. Allerdings gelang es, in den Jahren 2001 und 2008 durch Reformen den Abstand spürbar zu verringern. Am aktuellen Rand hat sich der Unterschied dagegen ausgeweitet. Gegenüber dem Jahr 2008 ist das Delta von 3,7 Prozentpunkten auf 6,4 Prozentpunkte angewachsen. Die aktuelle Steuerbelastung übertrifft nicht nur den Durchschnitt der OECD-Länder deutlich, sondern ist auch weit höher als in vergleichbaren Industrieländern. Innerhalb der OECD-Länder liegt Deutschland weit vorne in der Spitzengruppe, nahezu gleichauf mit Japan und Australien (vgl. Abbildung 2). Le-

diglich Portugal weist einen höheren Tarif auf, diskutiert jedoch gegenwärtig eine Senkung in drei Schritten um insgesamt 6 Prozentpunkte. Zudem ist in allen angrenzenden Staaten die Unternehmensteuerbelastung derzeit geringer als in Deutschland. Unter den Staaten der EU hat neben Portugal nur noch Malta einen höheren nominalen Unternehmenssteuersatz als Deutschland. Gegenüber dem ungewichteten Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten (EU27) liegt die Belastung in Deutschland im Jahr 2023 knapp 9 Prozentpunkte höher (Eurostat, 2023).

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die effektive Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland annähernd so hoch wie die tarifliche Steuerbelastung ausfällt. Der effektive Steuersatz nach Berechnungen der OECD misst die marginale Belastung einer zukünftigen, hypothetischen Investition eines Unternehmens. Mit 26,6 % liegt Deutschland auch hier im Spitzenfeld, da in den meisten Ländern die effektive Steuerbelastung etwas geringer als die nominale Steuerbelastung ist (OECD, 2023). Die Unterschiede zwischen tariflicher und effektiver Steuerbelastung in Deutschland sind damit unauffällig.

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

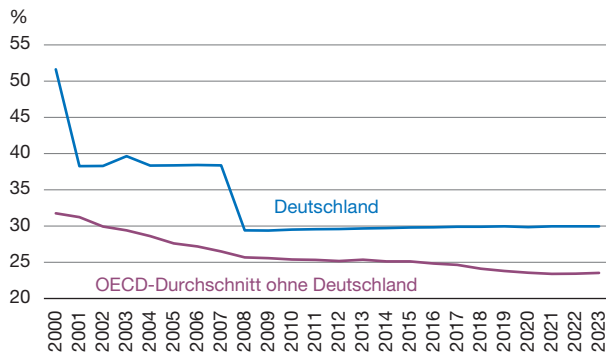
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Beitrag ist eine gekürzte Version des Gutachtens „Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Standortfaktor Körperschaftsteuer – Szenarien für mehr Investitionen, erstellt vom IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V., München 2024“.

Dr. Tobias Hentze ist Leiter des Clusters Staat, Steuern und Soziale Sicherung am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Dr. Björn Kauder und **Dr. Thomas Obst** sind Senior Economists am Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Abbildung 1
Entwicklung der nominalen Steuersätze für Kapitalgesellschaften



Quelle: eigene Berechnung auf Basis von OECD (2023).

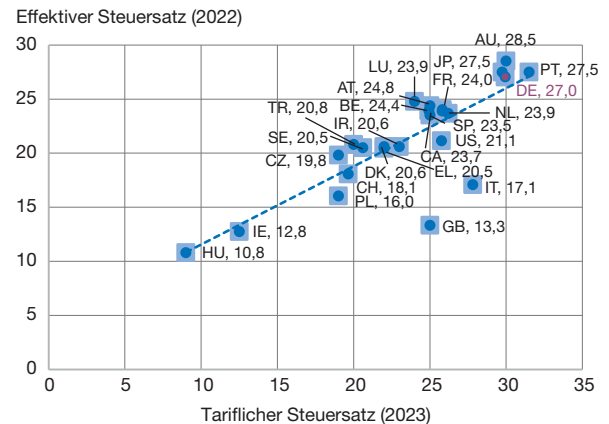
Die durchschnittliche Steuerbelastung von rund 30 % für Kapitalgesellschaften in Deutschland überdeckt regionale Unterschiede. Obwohl auch in anderen Ländern regionale oder lokale Unterschiede bei den Steuersätzen existieren, ist die Gewerbesteuer in Deutschland vergleichsweise bedeutend, da im Durchschnitt ungefähr die Hälfte der Gesamtsteuerlast auf die Gewerbesteuer entfällt. Aufgrund der lokal festgelegten Gewerbesteuer beträgt die Gesamtsteuerbelastung für Unternehmen bis zu 36 %. Gleichzeitig gibt es jedoch auch Städte und Gemeinden, die mit einer Gesamtsteuerbelastung von rund 25 % bereits heute international konkurrenzfähig sind. Die Gewerbesteuer ist auch dafür verantwortlich, dass die Steuerbelastung in Deutschland in den vergangenen Jahren gegen den internationalen Trend gestiegen ist. Zwischen 2013 und 2018 hat mehr als die Hälfte der deutschen Kommunen den Gewerbesteuerhebesatz erhöht, während nur 1 % den Satz gesenkt hat. Im Schnitt ist die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften in Deutschland aktuell um 0,5 Prozentpunkte höher als im Jahr 2008 (vgl. Abbildung 3).

Die Relevanz dieser Entwicklung zeigt der Blick auf andere Länder. Überwiegend kam es zu einer Senkung der Steuerbelastung. Auch in Großbritannien und den USA, wo umfangreiche Steuersenkungen teilweise revidiert wurden, ist die Steuerbelastung heute geringer als vor 15 Jahren. Seit der vorerst letzten Unternehmensteuerreform im Jahr 2008 hat sich folglich die steuerliche Wettbewerbsposition Deutschlands erheblich verschlechtert.

Steuersatz als Instrument zur Standortstärkung

Die Bestandsaufnahme verdeutlicht, dass – ähnlich wie im Jahr 2008 – Handlungsbedarf für eine Reform der

Abbildung 2
Nominale und effektive Steuersätze für Kapitalgesellschaften im internationalen Vergleich
 in %



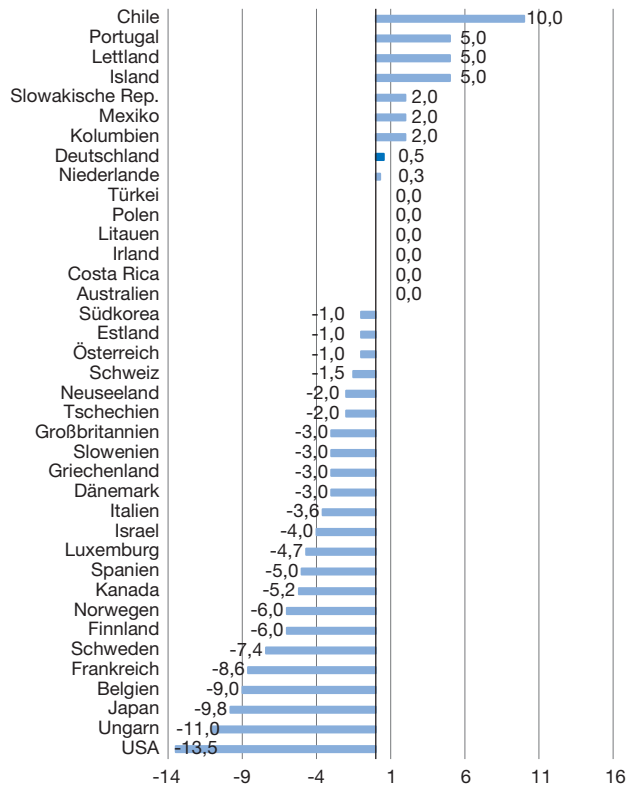
Quelle: eigene Berechnung für ausgewählte OECD-Länder auf Basis von OECD (2023).

Unternehmensbesteuerung in Deutschland gegeben ist. Eine Befragung im Jahr 2020 ergab in diesem Zusammenhang, dass mehr als die Hälfte der 104 teilnehmenden Volkswirte eine Senkung der Unternehmensteuern in Deutschland befürwortete. Weniger als ein Viertel der Teilnehmer sah hingegen keine Handlungsnotwendigkeit. Ebenfalls mehr als die Hälfte der Teilnehmer bewertete eine Senkung des Körperschaftsteuersatzes um 5 Prozentpunkte auf 10 % als angemessen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zu verbessern. Einige sprachen sich für eine weitergehende Reduktion aus (Blum et al., 2020). Ebenso empfahl der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium vor dem Hintergrund der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit, den Körperschaftsteuersatz von 15 % auf 10 % zu senken (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2019). Auch in der Politik ist die Erkenntnis gereift, dass Handlungsbedarf besteht. Sowohl die Regierung, insbesondere Finanzminister und Wirtschaftsminister, als auch die federführende Opposition haben betont, dass sie die steuerliche Standortqualität verbessern wollen.

Einen ersten Schritt in diese Richtung stellen das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Wachstumschancengesetz sowie die Wachstumsinitiative dar. Allerdings ist der Umfang zu gering, um die Wettbewerbsfähigkeit entscheidend zu stärken (Beznoska et al., 2023). Gegen eine weiterreichende Absenkung der Steuerbelastung von Unternehmen sprechen vor allem die fiskalischen Kosten. Auch wenn Selbstfinanzierungseffekte die Belastung der öffentlichen Haushalte abmildern können,

Abbildung 3
Veränderung der nominalen Steuersätze von 2008
bis 2023 für OECD-Länder

in Prozentpunkten



Quelle: eigene Berechnung auf Basis von OECD (2023).

ist ein Rückgang des Steueraufkommens, vor allem in der kurzen Frist, kaum zu verhindern. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur stellt fest, dass sich eine Senkung der Unternehmensteuerbelastung nur zum Teil selbstfinanziert. Deutschland muss sich gleichwohl den Realitäten des internationalen Standortwettbewerbs stellen. Daher stellt sich für die Politik die Herausforderung, im Rahmen der Schuldenbremse Anreize zu setzen, die Investitionstätigkeit der Unternehmen zu erhöhen.

Das Ziel politischen Handelns sollte indes nicht sein, das Steueraufkommen, sondern den gesellschaftlichen Wohlstand zu maximieren. Die Literatur weist darauf hin, dass eine Senkung der Unternehmensteuerbelastung insbesondere über eine Stärkung der privaten Investitionen das BIP und somit den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand erhöhen kann (Fuest & Wildgruber, 2017). Weitere Studien zeigen zudem, dass die Steuerinzidenz bei Unternehmensteuern etwa zur Hälfte bei den Arbeitnehmern liegt. Folglich profitieren auch Arbeitnehmer über ein steigendes

Lohnniveau von einer Senkung der Unternehmensteuern (Fuest et al., 2018).

Simulationsrechnungen zeigen starken Investitionseffekt

Vor diesem Hintergrund könnte eine gestufte Senkung des Körperschaftsteuersatzes eine Lösung bieten, um mittelfristig eine deutliche Entlastung zu erreichen, ohne die fiskalischen Grenzen der Schuldenbremse zu überschreiten. In gleichmäßigen Jahresschritten könnte der Steuersatz verbindlich um insgesamt 5 Prozentpunkte, das heißt um 1 Prozentpunkt pro Jahr über fünf Jahre hinweg, abgesenkt werden. Mit einem (rückwirkenden) Beginn im Jahr 2024 hieße dies, dass der Steuersatz ab dem Jahr 2028 bei 10 % läge. Unter Berücksichtigung der Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlags würde die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland dadurch im Durchschnitt auf rund 25 % begrenzt werden.

Wie sich die Steuersatzsenkungen ökonomisch auswirken, lässt sich anhand des Oxford Global Economic Models simulieren (Oxford Economics, 2023). Es handelt sich um ein makroökonomisches Modell der globalen Wirtschaft, dem sowohl theoretische Zusammenhänge als auch empirisch ermittelte Parameter zugrunde liegen. Eine Einschränkung ist, dass im Modell nicht zwischen der Gewerbe- und der Körperschaftsteuer unterschieden wird, sodass die Ergebnisse als eine Schätzung interpretiert werden sollten. Ferner stellen sich durch eine Körperschaftsteuersenkung Effekte ein, die über den Betrachtungszeitraum von zehn Jahren der Modellsimulation hinausgehen.

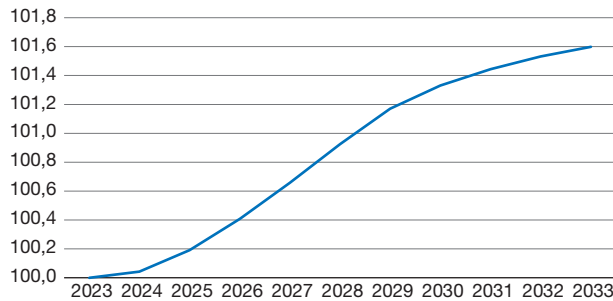
Durch die Steuersatzsenkung würde das reale BIP nach fünf Jahren um 3,7 Mrd. Euro (in Preisen des Jahres 2023) höher liegen als im Basisszenario ohne steuerpolitische Veränderungen. Insgesamt ergibt sich ein kumulierter realer BIP-Effekt über die nächsten zehn Jahre in Höhe von knapp 36 Mrd. Euro. Neben der gesamtwirtschaftlichen Aktivität werden weitere Größen durch die Steuerentlastung beeinflusst. Der Beschäftigungseffekt liegt im fünfstelligen Bereich. Hingegen löst eine Körperschaftsteuersenkung nur geringe Effekte auf den privaten Konsum aus. Nach fünf Jahren liegt dieser real um lediglich 700 Mio. Euro höher als im Basisszenario (ohne Steuerreform). Der stärker werdende Effekt im Zeitverlauf basiert insbesondere auf Zweitrundeneffekten auf dem Arbeitsmarkt, das heißt, die steigende Beschäftigung sorgt für mehr Konsum.

Besonders kräftig wirkt die Steuerreform auf die Anlageinvestitionen (vgl. Abbildung 4). Die Senkung der Körperschaftsteuer um 5 Prozentpunkte bewirkt eine

Abbildung 4

Auswirkung der Steuerreform auf die Investitionstätigkeit

Index 2023 = 100



Als Abweichung durch jährliche Senkung der Körperschaftsteuer um jeweils 1 Prozentpunkt über fünf Jahre vom Basisszenario ohne Steuerreform.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Oxford Economics (2023).

dauerhafte Steigerung der Anlageinvestitionen, die über den Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks auch einen positiven Effekt auf die Entwicklung des Produktionspotenzials ausübt. Die privaten Investitionen liegen nach fünf Jahren um 5,6 Mrd. Euro höher. Insgesamt steigen die privaten Investitionen über zehn Jahre hinweg kumuliert um real 57 Mrd. Euro. Gleichwohl erhöht der Anstieg der Investitionen neben der inländischen Verwendung auch die Importnachfrage nach ausländischen Gütern und Dienstleistungen und verringert so die positive Handelsbilanz. Dadurch liegen die BIP-Effekte kumuliert unterhalb der Zunahme bei den privaten Investitionen.

Die positiven Auswirkungen auf die private Investitionstätigkeit nehmen bis zum Ende des Betrachtungszeitraums

Tabelle 1

Ökonomische Effekte einer Körperschaftsteuer-Senkung über fünf und zehn Jahre

in Preisen des Jahres 2023

	nach fünf Jahren	nach zehn Jahren
Reales BIP	3,7	6,2
Beschäftigung in 1.000	12,9	13,9
Privater Verbrauch	0,7	2,2
Anlageinvestitionen	5,6	10,2
Mindereinnahmen des Staates (nominal)	-17,0	-17,2

Senkung der Körperschaftsteuer um einen Prozentpunkt als Abweichung vom Basisszenario ohne Steuerreform.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Oxford Economics (2023).

nach zehn Jahren zwar weiter zu, aber mit abnehmender Geschwindigkeit. So liegen die Anlageinvestitionen im Jahr 2033 um 1,6 % höher, was einer Zunahme des Investitionsvolumens um 10,2 Mrd. Euro entspricht (vgl. Tabelle 1).

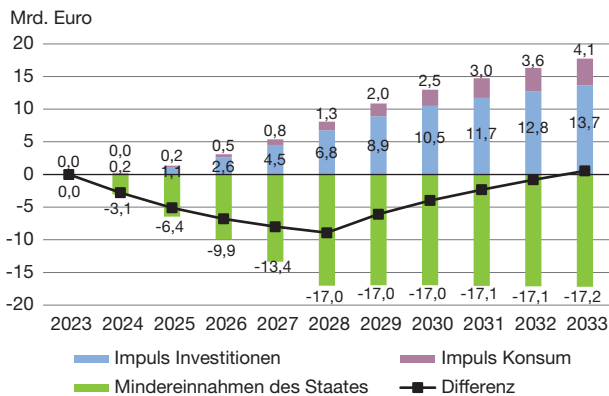
Refinanzierungsgrad steigt kontinuierlich mit den Jahren

Die Entlastung der Unternehmen beeinflusst naturgemäß die Staatsfinanzen. Die Schuldenstandsquote liegt nach fünf Jahren um 1 Prozentpunkt höher als ohne Reform. Wenngleich die Steuerreform die Staatsverschuldung erhöht, ist zu bedenken, dass ein Teil der wegfallenden Staatseinnahmen durch den positiven Effekt auf die wirtschaftliche Aktivität über andere Einnahmequellen kompensiert wird (Sørensen, 2014).

Das höhere Budgetdefizit des Staates ist zudem in den Kontext der durch die Steuerreform ausgelösten positiven Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung zu stellen. Zu diesem Zweck stellt Abbildung 5 den Mindereinnahmen des Staates (vgl. Tabelle 1) die nachfrageseitigen inländischen Impulse auf die private Investitionstätigkeit und den privaten Konsum gegenüber. Ausgenommen von der Darstellung sind also die Effekte auf den Außenhandel (Nettoexporte sinken gegenüber dem Basisszenario) und die staatlichen Ausgaben (unverändert gegenüber dem Basisszenario). Anders als in Tabelle 1 sind diese Größen nun als Abweichung vom Basisszenario in nominaler Rechnung dargestellt, um ihre Größenordnung mit den ebenfalls in nominalen Werten angegebenen Mindereinnahmen des Staates vergleichen zu können.

In den ersten neun Jahren nach der Steuerreform übersteigen die Mindereinnahmen des Staates den Impuls auf die inländische Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern, die negative Differenz nimmt jedoch im Zeitverlauf deutlich ab. Ab dem fünften Jahr verringert sich das Defizit zwischen positiven Wachstumsimpulsen und den entstandenen Mindereinnahmen des Staates spürbar. Läge die Differenz im Jahr 2028 noch bei -8,9 Mrd. Euro, betrüge sie 2032 nur noch 800 Mio. Euro. Im Jahr 2033 kehrt sich dann der Saldo um: Die Mindereinnahmen des Staates sind geringer als das Plus bei Konsum und Investitionen. Per Saldo übersteigen die zusätzlichen Investitionen und Konsumausgaben die Mindereinnahmen des Staates im zehnten Jahr um 500 Mio. Euro. Diese Entwicklung wird getrieben einerseits von den nahezu unveränderten Mindereinnahmen des Staates und andererseits einer deutlichen Zunahme bei den privaten Investitionen ab dem Jahr 2028. Dies belegt, dass die sinkende Steuerbelastung nicht primär zur Ersparnisbildung

Abbildung 5
Steuermindereinnahmen versus Impuls für
Investitionen und Konsum



Jeweils Abweichung der Werte durch jährliche Senkung der Körperschaftsteuer um jeweils 1 Prozentpunkt über fünf Jahre vom Basisszenario ohne Steuerreform.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis von Oxford Economics (2023).

bei Unternehmen und Haushalten führt, sondern im Zeitverlauf einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leisten kann.

Die Simulationsrechnungen im Oxford-Modell bestätigen die aus der Literatur erwarteten makroökonomischen Auswirkungen. Die Effekte sind mit Abstand am größten bei den privaten Investitionen der Unternehmen und zeigen sich im Zeitverlauf mit zunehmender Stärke. Die Körperschaftsteuersenkung führt zu einem leicht höheren BIP, neuen Stellen und über Zweitundeneffekte zu höheren Einkommen. Wie in der Theorie postuliert wird, muss der Staat aber über einen längeren Zeitraum mit Mindereinnahmen rechnen. Erst nach einigen Jahren stehen dem Aufkommensverlust ähnlich große Impulse bei privaten Investitionen und privatem Konsum gegenüber. Im Jahr 2033 übersteigt der Zugewinn an Konsum und Investitionen erstmals die staatlichen Mindereinnahmen. Die Selbstfinanzierungsquote liegt nach zehn Jahren bei gut 20 %, wobei die Trendlinie einen weiter steigenden Anteil verheißt. Die volkswirtschaftlichen Gewinne einer Körperschaftsteuersenkung kommen folglich mit den Jahren immer stärker zum Tragen. Dabei gehen die Mindereinnahmen nicht mit einer Verletzung des EU-Stabilitätspakts einher, da aufgrund der Wachstumsdynamik die Schuldenstandsquote nachhaltig sinkt. Die Reform stärkt trotz der fiskalischen Kosten das langfristige Produktionspotenzial der deutschen Volkswirtschaft über einen zunehmenden Kapitalstock.

Jenseits der in der vorliegenden Studie dargestellten Simulationsergebnisse mit dem Oxford-Modell gibt es Aspekte, die aufgrund von Limitierungen des Modells nicht quantifiziert werden konnten. So integriert das Oxford-Modell zwar die ausländischen Direktinvestitionen (Zu- und Abflüsse) in Deutschland, diese hängen aber nicht von einer steuerlichen Änderung direkt ab.

Eine weitere Restriktion ist der vom Oxford-Modell vorgegebene Betrachtungshorizont von maximal zehn Jahren. Die positiven Effekte auf Investitionen und Konsum sowie der damit zusammenhängende steigende Selbstfinanzierungsgrad der Steuerreform erreichen in den Modellergebnissen nach zehn Jahren ihr Maximum. Es ist nahelegend, dass diese positiven Auswirkungen auch in den Jahren danach bestehen bleiben. Der inländische Wachstumsimpuls nimmt bis 2033 stetig zu und übersteigt dann die Mindereinnahmen der Steuerreform erstmalig. Somit ist davon auszugehen, dass die strukturellen Wirkungen einer Körperschaftsteuersenkung in den durchgeführten Modellberechnungen unterschätzt werden.

Die Refinanzierungsquote wird voraussichtlich sogar über das zehnte Jahr hinaus weiter zunehmen, wie aus einer Studie von Dorn et al. (2021) hervorgeht. Diese Studie zeigt, dass erst nach zwölf Jahren etwa 75 % der maximalen Effekte erreicht werden. Folglich verbessert sich die Bilanz der Reform kontinuierlich in den weiteren Jahren, die aufgrund von Modellbeschränkungen nicht simuliert wurden. Diese Erkenntnisse unterstreichen die Notwendigkeit einer langfristig orientierten Betrachtung solcher Steuersenkungen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist der im Modell ersichtliche positive Effekt auf den Kapitalstock. Dieser liegt nach zehn Jahren um 0,4 % höher als im Basisszenario. Dies kann aufgrund des demografisch bedingten und sich verschärfenden Fachkräftemangels in Deutschland ein relevanter Impuls für den Erhalt oder den Ausbau des Produktionspotenzials sein, welcher ebenfalls über den Betrachtungszeitraum von zehn Jahren hinausgeht. Der Aufwuchs beim Kapitalstock dient insofern als Substitut für den Rückgang beim Arbeitskräftepotenzial (SVR, 2023, S. 122 ff.). Zudem könnten geopolitische Entwicklungen wie der Nahostkonflikt oder der Ukrainekrieg zu einem Investitionsattentismus in Deutschland führen. Ein damit einhergehender Strukturbruch ist in einem makroökonomischen, wenn auch globalen Modell nicht darstellbar.

Die positiven Wachstumsimpulse bei der privaten Investitionstätigkeit stimulieren außerdem die Wirtschaftsleistung im europäischen Umfeld. So beträgt der Anteil der importierten Vorprodukte aus anderen EU-Mitgliedstaaten ungefähr zwei Drittel der gesamten Warenimporte Deutsch-

lands (Kolev & Obst, 2020). Gemäß den Modellrechnungen steigen die deutschen Importe deutlich. Die Steuersenkung in Deutschland stimuliert also über die Handelsbilanz nicht nur das inländische Wachstum, sondern ebenso die Produktion im Ausland, aufgrund der intensiven Verflechtungen insbesondere in den EU-Nachbarstaaten. Angesichts der besonderen Verantwortung Deutschlands für Europa ist dies ein nicht gering zu schätzender Aspekt der modellierten Steuersenkung. Gleichzeitig sollte bedacht werden, dass auch die deutsche Volkswirtschaft aufgrund ihrer Exportstärke von entsprechenden Steuersenkungen in anderen EU-Staaten profitiert.

Transformation braucht mehr privates Kapital

Insgesamt sprechen daher neben den Simulationsergebnissen weitere Argumente für steuerliche Impulse, um die private Investitionstätigkeit zu stärken. Angesichts der erheblichen Investitionsbedarfe im Zusammenhang mit der bevorstehenden Transformation in den Bereichen Klimaneutralität, Digitalisierung und Mobilitätswende ist das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Investitionen von entscheidender Bedeutung. Während der Staat zweifellos eine bedeutende Rolle bei der Finanzierung der Transformation spielt, sollte die Politik stets berücksichtigen, dass fast neun von zehn investierten Euro aus der Privatwirtschaft stammen. Daher ist es im Interesse einer erfolgreichen Transformation erforderlich, die öffentlichen Investitionen zu stärken und gleichzeitig Anreize für Unternehmensinvestitionen zu schaffen.

Eine Senkung der Körperschaftsteuer um zumindest 5 Prozentpunkte könnte die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wiederherstellen und auf diesem Wege einen signifikanten, gleichzeitig nicht verzerrenden Beitrag zu einer Stärkung der Wachstums-

potenziale leisten. Dies würde wiederum das Gelingen der Transformation wahrscheinlicher machen. Jenseits ökonomischer Kennzahlen könnte eine für Unternehmen sichtbare Senkung des Steuersatzes auch eine psychologische Wirkung entfalten und dazu beitragen, dass hierzulande mehr investiert wird.

Literatur

- Beznoska, M., Hentze, T. & Obst, T. (2023). Wachstumschancengesetz: Eine vertane Chance auf mehr Wachstum, *IW-Kurzbericht*, 83.
- Blum, J., Büttner, T. & Potrafke, N. (2020). Belastung durch Unternehmensteuern in Deutschland senken – ist das der richtige Weg? *ifo-Schnelldienst*, 4.
- Dorn, F., Fuest, C., Neumeier, F. & Stimmelmayer, M. (2021). Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell. *ifo Schnelldienst*, 74(10), 3–11.
- Eurostat. (2023). Top statutory corporate income tax rates (including surcharges), 1995-2023. https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/6e2a5960-f13c-4aef-b115-60e3ba232966_en?filename=statutory_rates_2022.xlsx
- Fuest, C., Peichl, A. & Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Fuest, C. & Wildgruber, S. (2017). Steuerpolitik und Wirtschaftswachstum. *Wirtschaftsdienst*, 97(13), 4–8.
- Kolev, G. & Obst, T. (2020). Die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von internationalen Lieferketten. *IW-Report*, 16.
- OECD. (2023). OECD.Stat, Statutory Corporate Income Tax Rates [Data set]. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_CIT
- Oxford Economics. (2023). Global Economic Model. <https://www.oxford-economics.com/service/subscription-services/macro/global-economic-model/>
- Sorensen, P. B. (2014). Measuring the deadweight loss from taxation in a small open economy: A general method with an application to Sweden. *Journal of Public Economics*, 117, 115–124.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2023). Wachstumsschwäche überwinden – in die Zukunft investieren. *Jahresgutachten 2023/24*.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF. (2019, März). Stellungnahme des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim BMF – Zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland. *Monatsbericht des BMF*, 33–39.

Title: Tax Reduction as Investment Driver

Abstract: Germany has become a high-tax country for companies over the past 15 years. There is currently a lot of discussion in politics about how the tax burden for companies can be lowered in order to enhance private investments. Compared to challenges in the areas of infrastructure or bureaucracy, the disadvantage of a high tax burden can be easily remedied by political decisions. According to simulations, a tax cut would lead to a noticeable upswing in private investments and could also act as a signal in international location competition that should not be underestimated.

Judith Herrmann, Martin Teuber, Lena Calahorrano

Verteilungswirkungen und Fallstricke des Faktorverfahrens bei der Lohnsteuer

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht bei der Lohnsteuer die Überführung der Steuerklassenkombination III/V für verheiratete Paare in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV vor, mit dem Ziel, die wirtschaftliche Unabhängigkeit und Fairness zu stärken. Das Faktorverfahren könnte mögliche Nachteile der Steuerklassenkombination III/V beheben, insbesondere die hohe Grenzbelastung bei der Lohnsteuer in Steuerklasse V. Die geplante Reform ist gleichzeitig mit mehreren Fallstricken verbunden. Im Folgenden werden die zu erwartenden Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer solchen Überführung anhand eines Mikrosimulationsmodells detailliert dargestellt. Ein Fokus liegt auf möglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung, insbesondere bei unterjährig Beschäftigten und Alleinverdienenden.

Die Lohnsteuer (LSt) stellt für veranlagte Steuerpflichtige eine Vorauszahlung dar, die auf die später festgelegte Einkommensteuerschuld angerechnet wird. Die Höhe dieser Vorauszahlung ist von der Wahl der Steuerklasse abhängig. Bei Ehepaaren wird neben der Möglichkeit der Steuerklassenkombination IV/IV, die das Einkommen symmetrisch besteuert, vor allem die Kombination III/V genutzt, bei der in Steuerklasse III der Splittingtarif implementiert ist und in Steuerklasse V durchweg eine höhere Grenzsteuerlast anfällt.

Bach et al. (2022) zeigen in ihrem Beitrag zur Abschaffung der Lohnsteuerklassenkombination III/V anhand von Einzelfallbeispielen anschaulich, wie stark die Belastung von Zweitverdienenden durch die Besteuerung in Steuerklasse V verglichen mit Steuerklasse IV ansteigt. Wenn sich Ehepaare nicht als wirtschaftliche Einheit verstehen, stellt die höhere Steuerlast der Steuerklasse V eine Umverteilung von der schlechter zur besser verdienenden Person dar. Für Deutschland zeigen beispielsweise Beblo und Beninger (2017), dass viele Ehepaare ihr Einkommen nicht poolen. Zudem besteht ein Nachteil der Steuerklasse V in den verminderten Erwerbsanreizen, wenn Steuerpflichtigen nicht vollständig bewusst ist, dass ihre letztendliche Einkommensteuerbelastung unabhängig von der Wahl der Steuerklasse ist (Becker et al., 2019). Zudem sind Löhner-

satzleistungen wie das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld und das Elterngeld abhängig vom vorherigen Nettolohn und damit von der Steuerklasse, sodass Personen in Steuerklasse V auch bei diesen Leistungen schlechter gestellt sind als diejenigen in Steuerklasse IV.

Seit 2010 besteht eine Alternative zur Steuerklassenkombination III/V, das sogenannte Faktorverfahren. Dieses Verfahren wird bisher jedoch wenig genutzt.¹ Zunächst wird hierbei ein Faktor berechnet als Quotient zwischen der voraussichtlichen Einkommensteuer (ESt) auf den Gesamtjahreslohn beider Eheleute nach dem Splittingtarif und der Summe der voraussichtlichen LSt in Steuerklasse IV. Mit diesem Faktor wird die Lohnsteuerschuld in Steu-

¹ Laut Deutscher Bundestag (2020) entsprach die Zahl der Personen mit Steuerklasse IV mit Faktor im Jahr 2019 mit knapp 85.000, weniger als 1 % der möglichen Fälle.

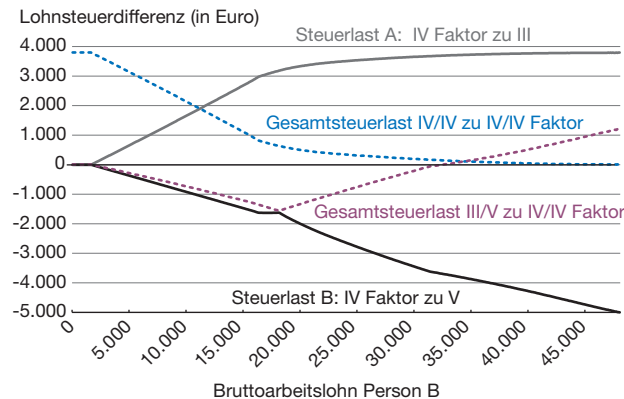
Judith Herrmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT in Sankt Augustin.

Martin Teuber ist dort Leiter der Gruppe Besteuerung.

Dr. Lena Calahorrano ist dort stellvertretende Abteilungsleiterin.

Abbildung 1

Beispiel für die Wirkungen des Faktorverfahrens



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der aktuell geltenden Regelungen zur Lohn- und Einkommensteuer 2024, wenn Person A einen Jahreslohn von 48.000 Euro erwartet. Alle Berechnungen basieren auf dem Rechtsstand 2024, beide Eheleute sind gesetzlich versichert und zahlen in der Pflegeversicherung den Kinderlosenzuschlag von 0,6 %

erklasse IV multipliziert. Dadurch sorgt der Faktor einerseits für die Angleichung der gemeinsamen LSt an die erwartete ESt und verteilt gleichzeitig den Splittingvorteil auf beide Eheleute, wobei sich an der festgesetzten ESt nichts ändert. Eine saldierte geänderte Lohnsteuerlast führt zu einem gleich hohen umgekehrten Effekt bei der verbleibenden ESt.

Das Fallbeispiel in Abbildung 1 veranschaulicht die Wirkungsweise des Faktorverfahrens. Ausgangspunkt ist ein Ehepaar, bei dem Person A einen erwarteten Jahreslohn von 48.000 Euro hat. Wir variieren das Einkommen der Person B über den Einkommensbereich von 0 Euro bis 48.000 Euro. Dargestellt ist die Differenz der Jahreslohnsteuer beim Vergleich zwischen zwei Steuerklassen(-kombinationen). Der Vergleich zwischen der gemeinsamen Steuerlast mit Faktorverfahren und III/V (violett gestrichelte Linie) zeigt, dass sich im Fall von Alleinverdienenden durch das Faktorverfahren zunächst kaum eine andere Steuerlast ergibt als bei III/V. Das ist naheliegend: Das Faktorverfahren soll zu einer gemeinsamen Steuerlast im Bereich der erwarteten ESt führen, und Steuerklasse III, die den Splittingtarif anwendet, verschafft Alleinverdienenden bei der Berechnung der LSt noch keinen Vorteil gegenüber der ESt.

Das ändert sich, je höher das Einkommen der Person B ist: Der Grenzsteuersatz in der Steuerklasse V liegt zunächst unter dem gemeinsamen Grenzsteuersatz, wenn der gemeinsame Lohn später zur Einkommensteuer veranlagt wird. Dieser gemeinsame Grenzsteuersatz wird im Faktorverfahren abgebildet, wodurch die gemeinsame

Lohnsteuerlast zunächst stärker ansteigt als in III/V. Je näher das Einkommen der Person B an dem von Person A liegt, desto weniger vorteilhaft ist die Kombination III/V aufgrund des rasch steigenden Grenzsteuersatzes in V und führt irgendwann auch zu einer höheren gemeinsamen Lohnsteuerlast.

Die Verteilung der gemeinsamen Steuerlast auf Ebene der Personen entwickelt sich aber unterschiedlich: Während Person A mit steigendem Einkommen von Person B stetig stärker belastet wird als bei III (graue Linie), ist die Steuerentlastung bei Person B durch das Faktorverfahren über den ganzen Einkommensbereich stetig steigend (schwarze Linie). Hieran ist zu erkennen, dass das Faktorverfahren zwischen beiden Eheleuten im Vergleich zu III/V in weiten Teilen des Einkommensbereichs zu Verteilungseffekten führt.

Der Vergleich der gemeinsamen Steuerlast in IV/IV zu IV/IV mit Faktor (blau gestrichelt) hängt ebenfalls stark von der Verteilung der Einkommen ab. Dabei kann es im Faktorverfahren nicht zu Belastungen kommen, da der Faktor nach oben auf 1 gedeckelt ist. Im Fall vom Alleinverdienenden ist der Vorteil des Faktorverfahrens gegenüber IV/IV fast ebenso groß wie der Vorteil der III/V. Er nimmt mit steigendem Einkommen von Person B aber rascher ab als bei III/V. Bei annähernd gleich hohen Einkommen ergibt sich ein Faktor nahe 1 und die Steuerlast der beiden Personen entspricht in etwa der bei Wahl der IV/IV.

Das Zusammenspiel zwischen LSt und ESt ist nicht nur bedeutsam, weil sich für Steuerpflichtige nach Berücksichtigung der ESt keine Mehrbelastungen ergeben, sondern auch, weil die im ersten Jahr der Nutzung des Faktorverfahrens entstehenden Gesamtsteuerwirkungen Einmaleffekte darstellen. Beträgt die zu leistende Nachzahlung auf die ESt nach Nutzung der Steuerklassenkombination III/V im Folgejahr über 400 Euro, führt dies bei fortgesetzter Nutzung der Steuerklassen III/V gleichzeitig auch zu Vorauszahlungen bei der ESt. Solche Vorauszahlungen entstehen nicht im Faktorverfahren, und deswegen ergibt sich ab dem Folgejahr eine Gesamtsteuerlast in ähnlicher Höhe. Die im Folgenden geschätzten aggregierten Steuereffekte des Faktorverfahrens sind weitgehend als einmalige Steuereffekte anzusehen – die Verteilungseffekte zwischen den Eheleuten ändern sich bei der LSt dauerhaft.

Empirische Ergebnisse zu Aufkommen und Verteilung

Um die gesamtwirtschaftlichen steuerlichen Wirkungen der Ersetzung der Steuerklassenkombination III/V durch das Faktorverfahren quantifizieren zu können, haben wir

die Daten der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) des Jahres 2017 verwendet und in das Jahr 2024 fortgeschrieben.² Die LSt setzt sich aus bis zu zwölf monatlichen Einzelbeträgen zusammen, was ihren rechnerischen Nachvollzug anhand des vorhandenen Bruttoeinkommens erschwert. In der Regel sorgt der Lohnsteuer-Jahresausgleich bei den Beschäftigten für Konsistenz zwischen Jahreseinkommen und gezahlter LSt, welche demzufolge aus den Daten hergeleitet werden kann. Allerdings wird dieser Jahresausgleich nicht immer angewendet. Er ist nach § 42b EStG zwingend ausgeschlossen unter anderem für Personen, die Steuerklasse V nutzen oder bei denen das Faktorverfahren angewendet wird. Auch bei unterjährigem Lohnbezug ist nicht von einem Lohnsteuer-Jahresausgleich auszugehen (siehe Richtlinie R42b LStR). Liegt die rechnerische Jahreslohnsteuer deutlich unter dem gezahlten Betrag, haben wir eine Verteilung des Jahreseinkommens auf weniger als zwölf Monate getestet³, was aufgrund des progressiven Tarifs zu einer höheren LSt führt. Unser Datensatz enthält daher eine Schätzung zu der Zahl der Monate der Beschäftigung jeder Person und bildet damit unterjährigen Lohnbezug ab.

Unter Verwendung des Mikrosimulationsmodells MIK-MOD-ESt (Flory & Stöwhase, 2012) schätzen wir die fiskalischen Effekte unterschiedlicher Rechtsstände auf individueller und aggregierter Ebene und analysieren ihre Verteilungswirkungen. Konkret berechnen wir für alle veranlagten Lohnsteuerzahlenden zunächst den zur Anwendung kommenden Faktor, wenn die Bruttoarbeitseinkommen korrekt antizipiert werden, und dann die Lohnsteuerschuld, die sich ergibt, wenn das Faktorverfahren als alternativer Rechtsstand zur Anwendung kommt. Abbildung 2 zeigt die Gesamtwirkung des Faktorverfahrens verteilt auf sechs Einkommensklassen auf Personenebene für Ehepaare mit der bisherigen Steuerklassenkombination III/V, bei denen beide Personen ganzjährig beschäftigt sind.

Insgesamt stellen sich rund 2,6 Mio. Personen bei der Lohnsteuerbelastung besser und 2,5 Mio. Personen schlechter. Das Entlastungsvolumen beträgt knapp 8,1 Mrd. Euro und das Belastungsvolumen 12,4 Mrd. Euro. Saldiert erhöht sich das Lohnsteueraufkommen um 3,5 Mrd. Euro und das Solidaritätszuschlagsaufkommen beim Lohnsteuerabzug um 800 Mio. Euro. Das Entlas-

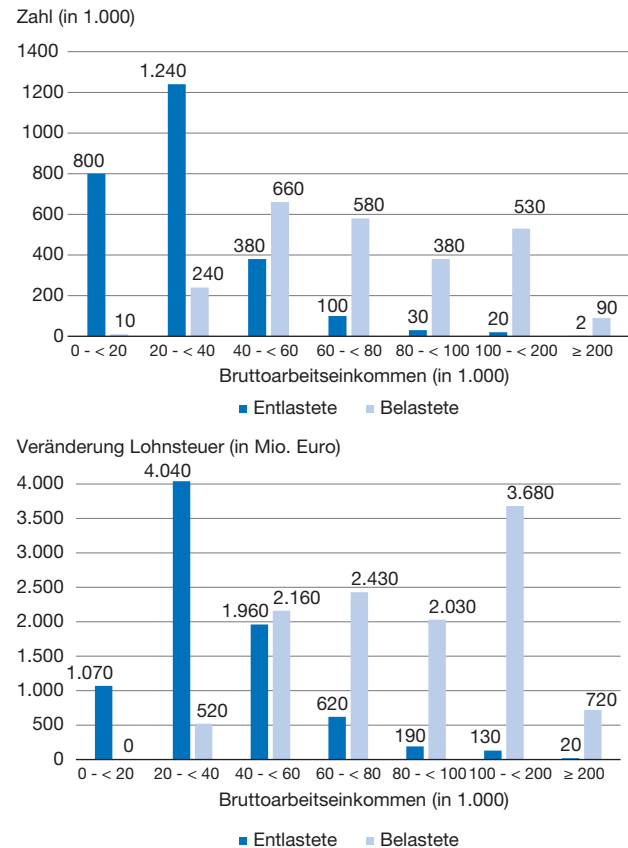
2 Die Fortschreibung der Daten berücksichtigt sowohl zu erwartende Änderungen der Zahl und strukturellen Zusammensetzung der Gruppe der Steuerpflichtigen auf Grundlage aktueller Bevölkerungs- und Arbeitsmarktdaten als auch eine Fortschreibung der Einkünfte nach Arten.

3 Den sich ergebenden Anteil der unterjährigen Beschäftigung haben wir dabei mit Daten des sozio-oekonomischen Panels abgeglichen.

Abbildung 2

Wirkungen einer Einführung des Faktorverfahrens für ganzjährig Beschäftigte Steuerklasse III/V

Berechnungsjahr 2024



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der FAST Daten, 2017.

tungsvolumen verteilt sich stark auf untere Einkommensbereiche – zu knapp 64 % entfällt es auf Einkommen von höchstens 40.000 Euro im Jahr, während das Belastungsvolumen zu weniger als 5 % auf diesen Einkommensbereich entfällt. Im Durchschnitt halbiert sich bei den entlasteten Personen die LSt, während sie bei Belasteten um etwa 30 % ansteigt.

Die Verteilungseffekte hängen stark damit zusammen, dass in der Regel die besserverdienende Person Steuerklasse III verwendet: Denn während die Entlastungen fast ausschließlich auf Personen in Steuerklasse V entfallen, sind die Belastungen nur in Steuerklasse III zu finden. Der große Effekt beim Solidaritätszuschlag (SolZ) ist dadurch begründet, dass in Steuerklasse III bei seiner Berechnung die doppelte Freigrenze zum Tragen kommt. Beim Faktorverfahren wird zwar die Bemessungsgrundlage des SolZ durch den Faktor reduziert, die Freigrenzen verteilen sich aber grundsätzlich auf beide Eheleute. Zudem wird die

Freigrenze auch in Steuerklasse V berücksichtigt, sodass bei der LSt für Ehepaare in der Kombination III/V sogar das Dreifache der Freigrenze den SolZ verringern könnte.

Nach unserer Auswertung nutzen in weniger als 7,5 % aller hier berücksichtigten Fälle Frauen Steuerklasse III.⁴ Somit ergibt sich ein Netto-Entlastungsvolumen von beschäftigten Frauen von rund 6,8 Mrd. Euro. Einem bei 2,4 Mio. Frauen entstehendem Entlastungsvolumen von 7,5 Mrd. Euro steht ein auf 150.000 Frauen entfallendes Belastungsvolumen von gut 0,6 Mrd. Euro gegenüber. Bei beschäftigten Männern ist das Verhältnis umgekehrt: Knapp 200.000 Männer werden um ca. 0,6 Mrd. entlastet, 2,3 Mio. um 11,7 Mrd. Euro belastet.

Eine allgemeine Einführung des Faktorverfahrens könnte dazu führen, dass mehr Ehepaare es verwenden, die derzeit Steuerklasse IV ohne Faktor nutzen. Abbildung 1 zeigt, dass bei gleichverdienenden Eheleuten keine Änderung der Steuerlast entsteht und es sonst ausschließlich zu Entlastungen kommen kann. Abbildung 3 zeigt resultierende Lohnsteuereffekte doppelverdienender Ehepaare, die aktuell nach Steuerklassenkombination IV/IV besteuert werden. Dabei ergeben sich Steuermindereinnahmen von ca. 1,5 Mrd. Euro, und 3,26 Mio. Personen zahlen weniger Steuern. Die Entlastungen fallen im Durchschnitt geringer aus als in den III/V-Fällen.

Fallstricke einer allgemeinen Einführung des Faktorverfahrens

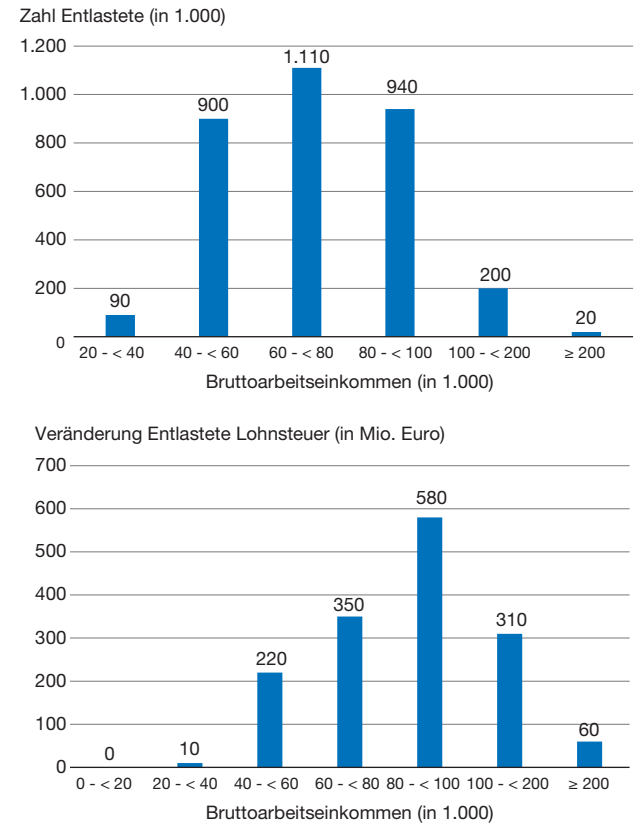
Wenn das Faktorverfahren für Ehepaare als einzige Alternative zur Steuerklassenkombination IV/IV Bestand haben soll, ergeben sich im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage einige Probleme, auf die nun eingegangen wird. Der Faktor wird anhand der Jahresarbeitslöhne berechnet. Gibt es in den Monaten Schwankungen der Lohnhöhe, beispielsweise durch unterjährige Lohnänderungen, Sonderzahlungen etc., so ist der Faktor selbst bei richtig antizipiertem Gesamtjahreslohn nur dann korrekt ermittelt, wenn die voraussichtliche LSt durch Aufsummierung von zwölf unterschiedlichen Monatswerten ermittelt würde oder wenn ein Lohnsteuer-Jahresausgleich stattfindet. Letzterer ist beim Faktorverfahren aktuell ausgeschlossen, sodass sich in solchen Fällen zwingend ein nicht korrekter Faktor ergibt.

Der fehlende Lohnsteuer-Jahresausgleich betrifft insbesondere unterjährig Beschäftigte. Unterjährigkeit ist ein deutliches Beispiel für systematische Fehlkalkulationen

4 Die Schätzung steht im Einklang mit Buettner et al. (2019), die zeigen, dass die Ehepartnerin deutlich seltener die Steuerklasse III verwendet, selbst wenn sie Meistverdienerin ist.

Abbildung 3
Effekte des Faktorverfahrens für ganzjährig Beschäftigte in Steuerklasse IV/IV

Berechnungsjahr 2024



Quelle: eigene Berechnung auf Basis der FAST Daten, 2017.

des Faktors. Folgendes Fallbeispiel, dargestellt in Tabelle 1, soll das verdeutlichen: Wie in Abbildung 1 verfügt Person A über einen Jahresarbeitslohn von 48.000 Euro. Bei Person B beträgt der Monatslohn 2.000 Euro – zum Jahresbeginn wäre also ein Jahresarbeitslohn von 24.000 Euro zu erwarten. Letztlich arbeitet sie aber nur sechs Monate im Jahr. Es ergibt sich eine gemeinsame Steuerlast von 4.806 Euro und liegt nahe an der zu erwartenden ESt in Höhe von 4.944 Euro.

Wegen des fehlenden Jahresausgleichs ist in Tabelle 1 Beispiel (1) die Steuerlast unabhängig davon, ob die Person am Jahresanfang oder erst im Laufe des Jahres beschäftigt ist. Für die Anwendung des Faktorverfahrens ist die Unterscheidung dagegen von Bedeutung. Angenommen die Beschäftigung bestand am Jahresanfang, siehe Beispiel (2), so ergibt sich für Person B ein erwarteter Jahresarbeitslohn von 24.000 Euro und ein Faktor von 0,957. Er ergibt sich als Quotient aus der bei einem gemeinsamen Einkommen von 72.000 Euro zu erwartenden ESt

Tabelle 1

Beispiel einer unterjährigen Beschäftigung

	Jahreslohnsteuer		
	Person A	Person B	Gesamt
(1) Nutzung III/V; Person B nur halbjährig beschäftigt	2.872	1.935	4.806
(2) Faktorverfahren: Beschäftigung am Jahresanfang; Faktor bleibt unverändert	6.380	613	6.993
(3) Faktorverfahren: Beschäftigung ab zweiter Jahreshälfte; Faktor ab dann wie in 2.	4.620	613	5.223

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der aktuell geltenden Regelungen zur Lohn- und Einkommensteuer 2024. Person A erwartet ein Jahresbruttolohn von 48.000 Euro.

von 7.160 Euro und der Summe der LSt nach Steuerklasse IV von 6.667 Euro (Person A) und 1.281 Euro (Person B). Findet keine Neuberechnung des Faktors nach Ende der Beschäftigung statt, wird zwar eine geringere LSt gezahlt als ohne Berücksichtigung des Faktors, aber gemessen an der erwarteten ESt von 4.944 Euro fällt die Lohnsteuerlast des Ehepaares mit 6.993 Euro zu hoch aus. Sie liegt deutlich weiter weg von der erwarteten ESt als bei Nutzung der Steuerklassen III/V, obwohl das Faktorverfahren gerade die Annäherung der Lohn- an die voraussichtliche ESt bewirken soll.

Anders stellt es sich dar, wenn Person B in der zweiten Jahreshälfte ihre Beschäftigung aufnimmt, Beispiel (3). Für die Steuerlast der alleinverdienenden Person nehmen wir an, dass sie entweder nach Steuerklasse III oder nach IV mit einem Faktor besteuert wird, der die Steuerlast in Steuerklasse III in etwa abbildet. In der zweiten Jahreshälfte wird der gleiche Faktor wie in Beispiel (2) verwendet: Er ergibt sich, wenn die Monatslöhne beider Personen auf das ganze Jahr hochgerechnet werden, und er ist der korrekte Faktor für das Folgejahr, wenn die Beschäftigung bestehen bleibt. Da Person A in der ersten Jahreshälfte eine deutlich geringere Steuerlast zu tragen hatte, beträgt die Gesamtsteuerlast 5.233 Euro, also 1.760 Euro weniger als im Beispiel (2).

Bei unterjähriger Aufnahme einer Tätigkeit ist das Faktorverfahren in der aktuellen Ausgestaltung also eher geeignet, den fehlenden Lohnsteuer-Jahresausgleich zu kompensieren, als wenn eine Beschäftigung schon bestand. Implizit ist das darauf zurückzuführen, dass bei Aufnahme der Tätigkeit auch eine unterjährige Berechnung bzw. Änderung des Faktors erfolgt (und auch erfolgen muss, wenn in solchen Fällen eine Alternative zur IV/IV vorhanden sein soll). Tabelle 2 zeigt die geschätzten steuerlichen

Tabelle 2

Verbindliche Einführung des Faktorverfahrens bei unterjährig Beschäftigten der Steuerklasse III/V

Berechnungsjahr 2024

	Betroffene in 1.000	Lohnsteuer- differenz in Mio.	Entlastete in 1.000	Entlastungs- volumen in Mio.	Belastete in 1.000	Belastungs- volumen in Mio.
Beschäftigung am Jahresanfang	720	620	370	710	350	1.330
Beschäftigung im Laufe des Jahres	980	170	510	900	470	1.070
Gesamteffekt	1.700	790	880	1.610	820	2.400

Quelle: eigene Berechnung auf Basis der FAST Daten 2017.

Wirkungen bei Ehepaaren mit unterjährigem Lohnbezug. Den Daten der aufbereiteten FAST ist nicht zu entnehmen, ob eine unterjährige Tätigkeit zu Jahresanfang bestand oder erst aufgenommen wurde. Daher haben wir Annahmen zur Verteilung in Abhängigkeit von der Zahl der Tätigkeitsmonate jeder Person getroffen.

Wir schätzen das zusätzliche Lohnsteueraufkommen in dieser Gruppe auf rund 790 Mio. Euro. Wie aufgrund der Beispielrechnungen zu erwarten, fallen die Belastungen bei zu Jahresanfang Beschäftigten deutlich höher aus als bei Personen, die im Laufe des Jahres eine Beschäftigung aufnehmen. Hinsichtlich der Aufteilung der Be- und Entlastungseffekte auf die Steuerklassen unterscheiden sich unterjährige Fälle nicht von ganzjährig beschäftigten Ehepaaren: Entlastungen gibt es fast ausschließlich in der Steuerklasse V, Belastungen vollständig in der III.

Wir hatten in Beispiel (3) offengelassen, ob die zeitweise alleinverdienende Person Steuerklasse III nutzt oder Steuerklasse IV mit einem Faktor, der die LSt in Steuerklasse III weitgehend abbilden würde. Im Koalitionsvertrag ist die Absicht festgehalten, „die Kombination aus den Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV“ zu überführen (Bundesregierung, 2021). Es wird dabei nicht präzisiert, welche Regelung zukünftig für Alleinverdienende gelten soll. Die Steuerklassenkombination III/- wurde mit dem Steuerumgehungsbekämpfungsgesetz dauerhaft gestrichen unter anderem mit der Begründung, sie sei programmtechnisch nicht umzusetzen (Deutscher Bundestag, 2017, S. 59 f.). Wenn eine Person Steuerklasse III nutzen möchte, muss auf Antrag beider Personen der anderen Person Steuerklasse V zugewiesen werden (und

umgekehrt). Zugleich kann das Faktorverfahren aktuell nur angewendet werden, wenn beide Eheleute beschäftigt sind.⁵ Für Alleinverdienende stünde nach geltender Rechtslage damit nur noch Steuerklasse IV ohne Faktor zur Verfügung. Für die Steuerklasse IV einen Faktor zu berechnen, der die Steuerklasse III einer alleinverdienenden Person weitgehend abbildet, sollte aber technisch ebenso möglich sein wie die Anwendung des Faktorverfahrens, ohne dass beide Eheleute beschäftigt sind. Unsere Rechnungen unterstellen, dass eine solche Möglichkeit besteht; sie muss aber erst geschaffen werden.

Doch daraus ergibt sich ein Folgeproblem. Denn aktuell geht die Nutzung des Faktorverfahrens einher mit einer Veranlagungspflicht. Eine solche Veranlagungspflicht beträfe demzufolge auch Alleinverdienenden-Ehepaare, die sich bislang nicht zur ESt veranlagern lassen (müssen). Zum Fortschreibungsstand 2024 schätzen wir, dass über 1,7 Mio. Personen in Steuerklasse III betroffen wären. Ihre einzige Möglichkeit, keine Veranlagung durchzuführen, verbleibt damit in der Wahl der Steuerklasse IV ohne Faktor, was in der Regel zu einer deutlich höheren Steuerlast führen würde. Im Endeffekt dürfte die Nutzung des Faktorverfahrens in Verbindung mit einer Veranlagung in den meisten dieser Alleinverdienenden-Fälle zu erwarten sein. Will der Gesetzgeber also einen massiven Anstieg von Einkommensteuererklärungen vermeiden, muss über die Frage der Veranlagungspflicht im Faktorverfahren ebenfalls nachgedacht werden. Alternativ könnten automatische Einkommensteuererstattungen dazu beitragen, diesen Anstieg zu vermeiden. Beide Ansätze sind mit echten Steuerentlastungen verbunden: So haben Hauck und Wallossek (2021) gezeigt, dass schon im Jahr 2014 nichtveranlagte Steuerpflichtige auf fast 1 Mrd. Euro an Rückerstattungen verzichtet haben.

Fazit

Insgesamt summiert sich die Nettobelastung des Faktorverfahrens bei den hier untersuchten Fallgruppen auf 2,8 Mrd. Euro. Das Entlastungsvolumen von 11,1 Mrd. Euro

und das Belastungsvolumen von 13,9 Mrd. Euro stellen eine erhebliche Umverteilung des Nettoeinkommens bei Doppelverdienenden von der erstverdienenden zur zweitverdienenden Person dar. Hinzu kommen hier noch nicht quantifizierte Auswirkungen bei Alleinverdienenden und nicht veranlagten Lohnsteuerfällen. Mit dem 2. Jahressteuergesetz hat die Bundesregierung am 24. Juli die Überführung der Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren auf den Weg gebracht. Es beinhaltet Lösungsansätze für die Veranlagungspflicht und für die Anwendung des Faktorverfahrens für Alleinverdienende und stärkt aus unserer Sicht damit deutlich die Akzeptanz der beabsichtigten Reform, auch wenn sie erst 2030 vollständig greifen soll. Bis dahin steht der Gesetzgeber vor der Aufgabe, deutlich zu machen, dass das Faktorverfahren im Zusammenspiel mit der ESt nicht zu Belastungseffekten auf Ebene gemeinsam veranlagter Steuerpflichtiger führen wird.

Literatur

- Bach, S., Haan, P. & Wrohlich, K. (2022). Abschaffung der Lohnsteuerklasse V sinnvoll, ersetzt aber keine Reform des Ehegattensplittings. *DIW Wochenbericht*, (10), 159–165.
- Beblo, M. & Beninger, D. (2017). Do husbands and wives pool their incomes? A couple experiment. *Review of Economics of the Household*, 15(3), 779–805. <https://doi.org/10.1007/s11150-016-9342-0>
- Becker, J., Fooker, J. & Steinhoff, M. (2019). Behavioral Effects of Withholding Taxes on Labor Supply. *Scandinavian Journal of Economics*, 121(4), 1417–1440. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12345>
- Buettner, T., Erbe, K. & Grimm, V. (2019). Tax planning of married couples and intra-household income inequality. *Journal of Public Economics*, 179, 104048. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104048>
- Bundesrat. (2019). *Stellungnahme des Bundesrates - Entwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften*. Drucksache 356/19.
- Bundesregierung. (2021, 25. April). *Koalitionsvertrag: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*.
- Deutscher Bundestag. (2017). *Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)*. Drucksache 18/12127.
- Deutscher Bundestag. (2020). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Anja Hajduk, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*. Drucksache 19/18921.
- Flory, J. & Stöwhase, S. (2012). MIKMOD-EST: A Static Microsimulation Model of Personal Income Taxation in Germany. *International Journal of Microsimulation*, 5(2), 66–73. <https://doi.org/10.34196/ijm.00073>
- Hauck, T. & Wallossek, L. (2021). Automatische Einkommensteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen. *Wirtschaftsdienst*, 101(12), 956–959.
- Seer, R. (2024). §§ 39. Rn 4. In P. Kirchhof & R. Seer (Hrsg.), *Einkommensteuergesetz (EStG). Kommentar* (23. Aufl. 2024). Verlag Dr. Otto Schmidt KG.

5 Siehe Bundesrat (2019) zum Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, vgl. auch Seer (2024).

Title: *Distributional Effects and Pitfalls of Withholding Taxation with a Factor*

Abstract: *The German coalition agreement (2021) intends to transform withholding tax class combination III/V for married couples to the symmetric tax class combination IV/IV with a factor, to strengthen economic independence and fairness. The taxation with a factor could eliminate possible disadvantages of tax class combination III/V, particularly the high marginal tax burden in tax class V. The planned reform is associated with several pitfalls. We present the expected reform effects on tax revenues and income distribution, which we calculate using a microsimulation model. We then discuss possible difficulties associated with the reform's implementation, in particular those concerning individuals employed less than 12 months and sole earners.*

Dennis H. Meier, Stephan L. Thomsen, Felix Wolf

BAföG: Wirkungsanalysen überfällig

Das BAföG soll Bildungspotenziale ausschöpfen und Chancengleichheit fördern. Dafür hat es zwei wesentliche Steuerungshebel: Freibeträge und Bedarfssätze. Anpassungen beider Größen werden bisher nicht auf Grundlage belegbarer Ergebnisse zur Zielerreichung, sondern in politischen Entscheidungsprozessen unter Einbezug deskriptiver Indikatoren und budgetärer Erwägungen festgelegt. Ohne belastbare Wirkungsanalysen lassen sich jedoch weder Wirksamkeit noch Effizienz der Förderung feststellen. Bezogen auf die Ziele und den Umfang der Förderung von ca. 3 Mrd. Euro pro Jahr sind Kausalevaluationen dringend geboten. Der vorliegende Beitrag formuliert hierzu einen Lösungsvorschlag mit fünf zentralen Punkten als Impuls für die politische und wissenschaftliche Diskussion.

Seit mehr als 50 Jahren soll das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) dazu beitragen, Bildungspotenziale auszuschöpfen und die Chancengleichheit im Bildungswesen zu fördern. Aktuell werden dafür rund 3 Mrd. Euro (2022) pro Jahr aufgewandt (Bundestag, 2023). Die 29. BAföG-Novelle, die am 6. März 2024 vom Bundeskabinett beschlossen und am 13. Juni 2024 in geänderter Fassung vom Bundestag gebilligt wurde, hat die Diskussion um die Wirksamkeit und Bedarfsgerechtigkeit des BAföG in den Mittelpunkt der bildungspolitischen Debatte gerückt. Eine Erhöhung der Bedarfssätze sollte in den ersten Entwürfen zunächst ausbleiben (Bundestag, 2024a). Nachdem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) dafür deutlich kritisiert wurde (DSW, 2024; CSU, 2024), sollen mit Entscheidung vom 5. Juni 2024 die Bedarfssätze (Grundbedarf) um 5 %, der Wohnkostenzuschlag von 360 auf 380 Euro und die Freibeträge¹ um 5,25 % (statt 5 %) angehoben werden (Bundestag, 2024b). Weitere Änderungen, die für Studierende² zum Wintersemester 2024/2025 in Kraft treten sollen, umfassen insbesondere eine Einmalzahlung von 1.000 Euro für besonders bedürftige Studierende (Studienstarthilfe), ein Flexibilitätssemester und Anpassungen bei den Rückzahlungsmodalitäten (Bundestag, 2024a).

Die Debatte wird auch deswegen so scharf geführt, da Studierende mit ihren überproportionalen Ausgabenanteilen für Wohnen und Lebenshaltung (67 % im Vergleich zu 36 % in der Gesamtbevölkerung; Meier et al., 2023) von den Anstiegen der Wohnungsmieten (Brausewetter et al., 2023) sowie der Inflation besonders betroffen waren. Daher war es naheliegend, den derzeitigen BAföG-Höchstsatz³ von 812 Euro (bzw. 934 Euro ab 25 Jahren) als unzureichend einzuschätzen. So liegen die prognostizierten Ausgaben der Studierenden im Jahr 2024 im Durchschnitt bei rund 969 Euro (Meier et al., 2023). Aufgrund der geringen Sparquoten von Studierenden spiegeln die Ausgaben recht exakt die tatsächlichen Bedarfe wider. Dies impliziert, dass die Bedarfssätze für viele Studieren-

- 3 Die Höchstsätze betragen für bei den Eltern wohnende Studierende 511 Euro (452 Euro Grundbedarf plus 59 Euro Wohnzuschlag) und für nicht bei den Eltern wohnende Studierende 812 Euro (452 Euro Grundbedarf plus 360 Euro Wohnzuschlag). Darüber hinaus erhalten Studierende über 25 (30) Jahren einen Zuschlag von 122 (205) Euro für die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Bedarfssätze gelten seit Juli 2022 (27. BAföGÄndG).

1 Mit „Freibeträgen“ beziehen wir uns auf die Grundfreibeträge vom Einkommen der Eltern nach § 25 Abs. 1 BAföG.

2 In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die Förderung von Studierenden, die Überlegungen sind aber grundsätzlich auf die Förderung von Schüler:innen übertragbar.

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

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

Dennis H. Meier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

Prof. Dr. Stephan L. Thomsen ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

Felix Wolf ist wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Wirtschaftspolitik der Leibniz Universität Hannover.

de nicht ausreichen, um ohne Nebenverdienst oder weitere Unterstützung die Ausgaben für Lebenshaltung und Miete decken zu können. Dies gilt dabei insbesondere für Studierende in Großstädten. Eine pauschale Anpassung der BAföG-Bedarfssätze an die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten oder das Mietniveau in Großstädten dürfte aber kaum effizient sein.

Die Emotionalität der Debatte und die Persistenz der Argumente sind dabei aus zwei Gründen wenig überraschend. Der erste Grund liegt in der weitreichenden Betroffenheit, der großen Bedeutung von Bildung und der Ermöglichung von Bildungschancen als grundgesetzlich verortetem Wert in der Bundesrepublik Deutschland. In einer solchen Situation sind Emotionen naheliegend – politisch und wissenschaftlich maßgeblich sollte aber die Objektivität sein, die (nur) durch Evidenz erreicht werden kann. Dementsprechend liegt der zweite und maßgeblichere Grund in der gänzlich fehlenden Wirkungsforschung und der daraus resultierenden unzureichenden Informationsbasis begründet. Angesichts der Höhe der Ausgaben für das BAföG sowie der kontroversen Debatte ist es durchaus überraschend, dass es kaum und vor allem keine aktuelle Forschung zur Wirkung des BAföG auf die Ziele gibt (Meier et al., 2024). Wenn subjektive Wahrnehmungen, Emotionen, singuläre Interessen und politisches Kalkül die Diskussion bestimmen, wird die sachliche Argumentation schwierig. Dies gilt insbesondere, wenn sie Gegenstand in politischen Kontroversen wird – die eventuell weit über die spezifische Fragestellung hinausgehen.⁴

Öffentliche Studienförderung in Deutschland: Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Seit 1971 verfolgt das BAföG als zentrales Instrument der staatlichen Studienförderung die Ziele der Ausschöpfung des Bildungspotenzials und der Förderung der Chancengleichheit im Bildungswesen (Ramsauer, 2024). Die Förderung erfolgt dabei nach dem Fürsorgeprinzip: Der Staat greift subsidiär ein, wenn sowohl der/die Studierende als auch seine/ihre unterhaltspflichtigen Angehörigen nicht über ausreichende finanzielle Mittel zur Studienfinanzierung verfügen (Gwosć & van der Beek, 2022). Die Förderung ist zusätzlich an eine Reihe von persönlichen Voraussetzungen (z. B. Staatsangehörigkeit, Alter, privates Einkommen und Vermögen) geknüpft (BMBF, 2024).

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der BAföG-Geförderten für ausgewählte Jahre zwischen 2000 und 2021. Im Jahresdurchschnitt 2021 wurden von den knapp 2,9 Mio. Studierenden in Deutschland rund 333.000 Studierende

Tabelle 1
BAföG-Förderungen und finanzieller Aufwand,
ausgewählte Jahre

	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Studierende insgesamt ¹ (in 1.000)	1.741	1.925	2.098	2.654	2.841	2.879
Anspruchsberechtigte ¹ (in 1.000)	1.086	1.360	1.413	1.706	1.740	2.276 ²
Geförderte ¹ (in 1.000)	232	345	386	401	321	333
Gefördertenquote ¹ (in %)	21	25	27	24	18	15
Insgesamt Geförderte (in 1.000)	349	507	592	611	466	468
- Vollförderung (in %)	29	38	39	38	44	43
- Teilförderung (in %)	71	62	61	62	56	57
Finanzieller Aufwand (in Mrd. Euro)	0,91	1,56	2,02	2,16	2,21	2,32
- Zuschuss (in %)	51	51	51	52	51	51
- Darlehen (in %)	49	49	49	48	49	49
Durchschnittlicher Förderungsbetrag pro Studierenden (in Euro/Monat)	326	375	436	448	574	579

Die Zahlen beziehen sich auf Studierende. ¹ Jahresdurchschnitt. ² Während der COVID-19-Pandemie wurde die individuelle Regelstudienzeit verlängert.

Quelle: Meier et al. (2024).

nach dem BAföG gefördert; die Gefördertenquote lag bei 15 %. Dabei wurden rund 43 % der Geförderten vollgefördert. Der durchschnittliche monatliche Förderbetrag lag 2021 bei 579 Euro pro BAföG-geförderten Studierenden. Der finanzielle Aufwand wird vom Bund getragen, wobei der Zuschuss aus dem Haushalt des BMBF und das Darlehen über die KfW finanziert werden.

Steuerungsinstrumente: Freibetragsgrenzen und Bedarfssätze

Zur Erreichung der zentralen Ziele sieht das BAföG zwei grundlegende Stellschrauben vor: 1) Bedarfssätze und 2) Freibetragsgrenzen. Die Bedarfssätze bestimmen die direkten Leistungen, die den Studierenden gewährt werden. Die Freibetragsgrenzen bestimmen, wer einen Leistungsanspruch in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern hat. Dabei ergeben sich Wechselwirkungen, da höhere Freibeträge automatisch die Auszahlungsbeträge für teilgeförderte Studierende erhöhen. Nach § 35 BAföG sind die Bedarfssätze und Freibeträge unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einkommensverhältnisse, Vermögensbildung, Lebenshaltungskosten sowie der finanzwirtschaftlichen Entwicklung „alle zwei

⁴ Zu einer vergleichbaren Emotionalisierung der G8-Reformen vgl. Thomsen und Anger (2018).

Jahre zu überprüfen und [...] gegebenenfalls neu festzusetzen“.

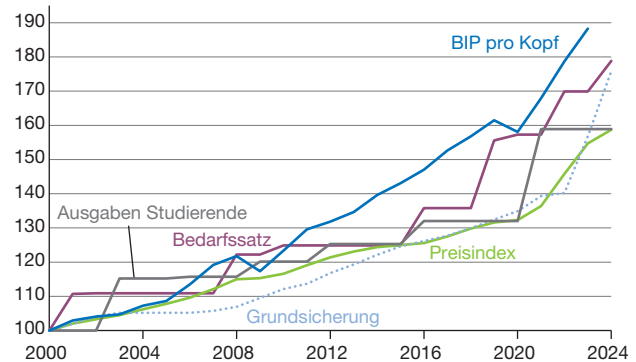
Bedarfssätze: Als Kennzahlen für die Bedarfssätze lassen sich anhand der Berichte nach § 35 BAföG aktuell drei Bezugsgrößen ableiten: 1) die Entwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (bzw. Bürgergeld), 2) die Entwicklung der Verbraucherpreise, die den Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten widerspiegeln und 3) die spezifischen Lebenshaltungskosten von Studierenden, die alle vier bzw. fünf Jahre in der Sozialerhebung erfragt werden. Zusätzlich wird die finanzielle Situation des Bundes berücksichtigt, um sicherzustellen, dass eine Erhöhung der Bedarfssätze, Freibeträge und Sozialpauschalen auch realisierbar ist. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Bedarfssätze im Vergleich mit ausgewählten Kennzahlen seit dem Jahr 2000. Die Bedarfssätze wurden in unregelmäßigen Abständen angepasst und sind bei Anpassungen jeweils sprunghaft angestiegen. Eine systematische Orientierung an den drei möglichen Bezugsgrößen ist nicht ersichtlich.

Da sich die studentische Ausgabenstruktur sowohl von der Gesamtbevölkerung als auch von Arbeitsuchenden unterscheidet (Meier et al., 2023), erscheint der Vergleich zu den studentischen Ausgaben naheliegend. Allerdings lässt sich auch aus diesem Index keine klare und kontinuierliche Anpassungsstrategie ableiten. Die in den Sozialerhebungen ausgewiesenen durchschnittlichen Gesamtausgaben lagen zudem in der Vergangenheit zumeist über dem Förderungshöchstsatz, da in den studentischen Ausgaben auch solche enthalten sind, die über den steuerfinanzierten sozialleistungsrechtlichen Bedarf hinausgehen (Meier et al., 2024).

Meier et al. (2024) analysieren die BAföG-Berichte, Änderungsgesetze, Gesetzesentwürfe und Beschlussempfehlungen seit der Jahrtausendwende. Die Analyse verdeutlicht, dass ein transparenter bzw. konsistenter Mechanismus zur Anpassung der Bedarfssätze, wie nach § 35 BAföG gefordert, nicht erkennbar ist. Höhe und Zeitpunkt der Anpassungen erscheinen zufällig und abhängig von der Haushaltslage des Bundes. Diese Beliebigkeit des Haushaltsvorbehalts als Grund für Nicht-Anpassungen ist ein wesentlicher Aspekt auch in der aktuellen Debatte. Eine klarere Positionierung und Priorisierung der Kriterien gemäß § 35 BAföG würde zu mehr Transparenz und Konsistenz beitragen.

Freibetragsgrenzen: Auch die Festlegung der Förderbedürftigkeitsgrenzen wird durch den Gesetzgeber normativ bestimmt. Tabelle 1 zeigt dabei den Rückgang der Gefördertenquote über die letzten Jahre. Diese Entwicklung wird als Begründung angeführt, um die Freibetrags-

Abbildung 1
Bedarfssätze und Vergleichskennzahlen, 2000 bis 2024



Dargestellt sind die BAföG-Bedarfssätze (Grundbedarf + Wohnpauschale), der Verbraucherpreisindex, die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und die Ausgaben von Studierenden (Warmmiete, Ernährung und Lernmittel). Die Kennzahlen sind auf einen Indexwert von 100 im Jahr 2000 normiert.

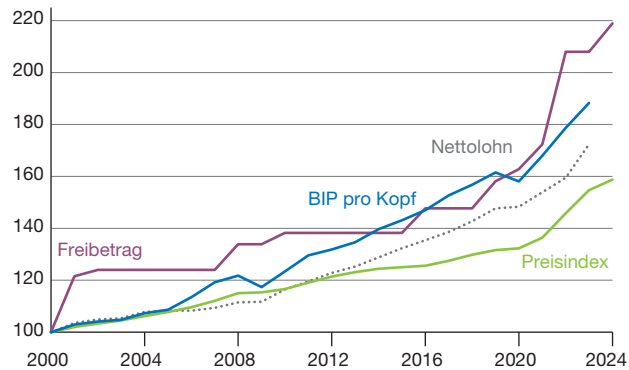
Quelle: Meier et al. (2024).

grenzen zu erhöhen. Die Gefördertenquote ist für diese Aussage aber nicht geeignet. Sie erlaubt nämlich keine Aussagen über den tatsächlichen Bedarf, da das Wirtschaftswachstum und damit verbunden das Wachstum der Einkommen (Wohlstandseffekt) ohne Anpassung der Freibeträge automatisch zu sinkenden Förderquoten führen.⁵ Dementsprechend sind die Förderquoten kein eindeutiger, objektiver Indikator, um unbefriedigte Förderbedarfe abzuleiten.

Politisch wurde sich in der Vergangenheit dennoch immer wieder an der Förderquote orientiert. Um diese zu erhöhen, wurden die Freibetragsgrenzen im Jahr 2022 um 20,75 % (27. BAföGÄndG) und werden in diesem Jahr um weitere 5,25 % (Bundestag, 2024b) angehoben. Die Frage nach einer „angemessenen“ Förderquote wirft aber die Frage auf, was dem Individuum zuzumuten ist und was solidarisch zu tragen ist bzw. wieviel sich die Gesellschaft leisten möchte oder auch kann. Um eine Orientierung zu geben, zeigt Abbildung 2 die Entwicklungen der Freibeträge, der Nettolöhne, des Preisindex und des BIP pro Kopf seit dem Jahr 2000. Wie auch bei den Bedarfsätzen lässt sich kein transparenter bzw. konsistenter Mechanismus feststellen (Meier et al., 2024).

⁵ Zudem spiegelt die Gefördertenquote auch eine Reihe von Verhaltens-effekten wider, u.a. Schwankungen in der Studiennachfrage, variierende Aktivitäten in der Antragstellung oder auch die soziale Zusammensetzung der Studieninteressierten. Die Quote enthält keine Angaben zu den tatsächlichen Studieninteressierten sowie den Studierenden mit Förderbedarf.

Abbildung 2
Freibeträge und Vergleichskennzahlen, 2000 bis 2024



Dargestellt sind die BAföG-Freibeträge (Grundfreibetrag vom Elterneinkommen), der Nettolohn, der Verbraucherpreisindex und das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf. Die Kennzahlen sind auf einen Indexwert von 100 im Jahr 2000 normiert.

Quelle: Meier et al. (2024).

Wechselwirkungen

Eine Erhöhung der Freibeträge führt nicht nur zu einem Anstieg der anspruchsberechtigten Personen, sondern erhöht automatisch die Förderbeträge (mit Ausnahme der Vollgeförderten). Kritisch ist dabei, dass Anpassungen der Freibeträge dazu führen können, dass sowohl Bedürftige als auch Nicht-Bedürftige in der Förderung berücksichtigt werden, je nach Verhältnis beider Gruppen oberhalb der ursprünglichen Freibetragsgrenze.⁶ Eine Anhebung der Freibeträge vergrößert daher nicht nur den anspruchsberechtigten Personenkreis, sondern führt unmittelbar zu höheren Förderungen aller BAföG-Beziehenden mit Ausnahme der Vollgeförderten. Dies kommt dem Gießkannenprinzip gleich: Die grundsätzlich notwendige Prüfung, wie hoch die „erforderlichen Mittel“ für Lebensunterhalt und Studium sein müssten (§ 1 BAföG), entfällt damit offenkundig. Daraus resultieren unmittelbar Fragen zur Effizienz des Mitteleinsatzes, die bisher unbeantwortet sind.

Erfordernis kausaler Evaluation

Die Herausforderungen, die bei einer begründeten Anpassung von Bedarfssätzen und/oder Freibeträgen bestehen, lassen sich durch eine Orientierung an der Zielerreichung verringern. Bisher gibt es allerdings kaum und vor allem keine aktuelle Forschung zu den Wirkungen des BAföG (Meier et al., 2024). Die wenigen vorliegenden Er-

gebnisse basieren zudem auf bereits gut zwei Dekaden alten Daten. Die Evaluierung der Wirksamkeit des BAföG im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele ist daher dringend geboten und längst überfällig. Kausalanalysen können relevante Wirkungszusammenhänge identifizieren und quantifizieren. Sie leisten einen wesentlichen Beitrag, um Entscheidungen und Diskussionen zu versachlichen. Dadurch erlauben sie den politischen Entscheidungsträgern, ihre Argumente auf wissenschaftlicher Evidenz aufzubauen, um Vor- und Nachteile sowie Kosten und Nutzen für die Gesellschaft insgesamt und differenziert für einzelne Interessens- und Bevölkerungsgruppen hinreichend abwägen zu können.

Dies gilt gleichermaßen für die bestehenden Leistungen (Bedarfssätze; Geförderte), die Zielgenauigkeit der Anspruchsberechtigung (Freibeträge; Förderberechtigte) sowie für die beschlossenen und geforderten Änderungen. So dürfte die normative Festlegung der BAföG-Bedarfssätze durch den Gesetzgeber kaum zielführend und effizient sein. Ohne wissenschaftliche Evaluation ist es nicht möglich, effiziente Bedarfssätze zu ermitteln, was sowohl im Interesse der Politik als auch der Steuerzahler liegen müsste. Auch die Beurteilung der Förderbedürftigkeitsgrenzen lässt sich kausal evaluieren. Hierzu wäre zu schätzen, welche Wirkung eine Veränderung/Anhebung der Freibeträge auf die tatsächliche Bildungsbeteiligung hat, also ob Studienberechtigte ohne Erhöhung tatsächlich nicht studieren würden. Nur so wäre zu klären, wie groß der Förderbedarf in der Gesellschaft ist, um daraus wirksame Freibeträge zu bestimmen. Die Fragen einer angemessenen Förderquote lassen sich ebenfalls objektivieren. Hierzu müssten allerdings die Erträge der Förderung einbezogen werden, d.h. die zusätzlichen Beiträge zur gesellschaftlichen Wohlfahrt (unter anderem Einkommen, Steuern und Abgaben, Gesundheit, Innovationen, Wirtschaftswachstum), die durch eine veränderte Förderquote erreicht würden. Diese müssten dann dem zusätzlichen Aufwand gegenübergestellt werden.

Kausalanalysen sind aber nicht nur notwendig, um die Wirksamkeit und Effizienz der eingesetzten Mittel bezüglich der normativen (und auch ökonomisch sinnvollen) Ziele (d.h. Ausschöpfung der Bildungspotenziale durch erfolgreiche Studienabschlüsse und verringerte Abbruchraten, Verbesserung der Chancengleichheit) zu bestimmen. Sie sind auch in der Bundeshaushaltsordnung begründet. Für den Haushalt des BMBF, aus dem das BAföG überwiegend finanziert wird, gelten die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Für finanzwirksame Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 BHO). Wirtschaftlichkeit setzt in jedem Fall Wirksamkeit der Mittel im Hinblick auf die angestrebten Ziele voraus.

⁶ Die wahrgenommenen Kosten eines Studiums haben nach Quast et al. (2023) nur einen Erklärungsgehalt von 15 % für die soziale Ungleichheit. Ein effizienterer Weg zur Verringerung sozialer Disparitäten läge daher vielmehr in transparenten und verständlichen Informationsinterventionen (Buchholz et al., 2022).

Wirksamkeitsbetrachtungen haben in anderen Ressorts eine lange Tradition. Beispielsweise wurde die Arbeitsmarktpolitik bereits seit Ende der 1990er Jahre umfangreich evaluiert⁷ und spätestens bereits ab Mitte der 2000er Jahre am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung institutionalisiert. Die aktuelle Koalition formuliert zudem das ambitionierte Vorhaben der Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung (Deloitte & ZEW, 2024). Sie soll die Zielgenauigkeit im Einsatz öffentlicher Mittel verbessern. Politische Entscheidungen sollen sich an den (möglichst nachweisbaren) Wirkungen orientieren, die mit den Mitteln erreicht werden. Deloitte und ZEW (2024) stellen dazu klar, dass die tieferliegende Motivation für mehr Ziel- und Wirkungsorientierung weit über ein enges, haushaltspolitisches Anliegen hinausgeht. Für die Akzeptanz des demokratischen Systems sei es essenziell, dass eine Regierung in der Lage ist, die Ziele zu erreichen, für die sie ein Mandat der Wählerschaft erhalten hat.

Besonders kritisch erscheint vor diesen Ausführungen die Position der Bundesregierung zum BAföG. So heißt es im aktuellen Gesetz wörtlich: „Eine Evaluation ist nicht erforderlich, weil [...] gemäß § 55 BAföG über die Ausbildungsförderung nach BAföG eine Bundesstatistik durchgeführt wird, aus der insbesondere die Entwicklung der Gefördertendaten mit breiten Differenzierungsmöglichkeiten ersichtlich wird“ (Bundestag, 2024a, S. 28). Diese Bundesstatistik stellt aber ausschließlich Kennzahlen zu den tatsächlich geförderten Auszubildenden bereit. Sie gibt damit weder Auskunft zur Bildungsbeteiligung, d. h. der Effektivität bezüglich der Studienaufnahme, noch zum Studienerfolg, der ursächlich durch das BAföG ermöglicht wird (Effizienz). Die Position widerspricht damit geradezu diametral den Ambitionen der aktuellen Koalition, den Einsatz von Haushaltsmitteln über ihre Zielerreichung zu beurteilen.

Während die Öffentlichkeit die Höhe der BAföG-Sätze als zu niedrig kritisiert und die Regierung ohne hinreichende wissenschaftliche Fundierung die Freibeträge zunächst um fast 21 % (2022) und nun um weitere 5,25 % erhöht, fehlt also die notwendige Evidenz, bis zu welcher Höhe Bedarfssätze und Freibeträge effizient im Sinne der Ziele des BAföG sind, und nicht in ihrer Wirkung aufgehoben werden.⁸

7 Überblicksartikel zu den Pionierarbeiten geben u. a. Hujer und Thomsen (2006), Lechner und Wunsch (2006) oder Biewen et al. (2006).

8 Diese Rationalisierungen treffen im Übrigen gleichermaßen auf die anderen Reformen bzw. Reformvorschläge zu: Auch Anpassungen von Altersgrenzen, Flexibilitätssemestern und Einmalzahlungen können wirkungslos bleiben oder sogar zu ökonomischen Mitnahmeeffekten führen.

Wirkungsanalysen wären zudem für die kontrovers diskutierte Abwägung zwischen der Anpassung der Freibeträge und der Bedarfssätze wesentlich, da diese unmittelbar und mittelwirksam miteinander verbunden sind. Entscheidungen hinsichtlich der begrenzten Mittel und der Ziele des BAföG sollten sich daher über ihre Wirksamkeit begründen. Vor einer Entscheidung ist zu klären, ob und vor allem welche Anpassungen des BAföG, wie beispielsweise von Freibeträgen, Bedarfssätzen, Altersgrenzen und/oder Einmalzahlungen, den Bildungserfolg von benachteiligten Gruppen verbessern. Dadurch könnte auch die Entscheidung über die verschiedenen Optionen innerhalb des BAföG objektiviert werden. Maßnahmen sollten und könnten dann prioritär in Abhängigkeit ihrer Wirkung (und Effizienz) gewählt werden.

Erforderliche Informationen können nur durch wissenschaftliche Wirkungsevaluationen bereitgestellt werden, in denen die kausalen Effekte des BAföG hinsichtlich Studienerfolg (unter anderem Regelstudienzeit, Noten und Abbruchwahrscheinlichkeit) bestimmt werden. Sie sind Voraussetzung, um eine effektive bildungspolitische Steuerung hinsichtlich der Beantragung und Inanspruchnahme zu ermöglichen und die begrenzten öffentlichen Mittel optimal einzusetzen. Die Ziele der Bildungsbeteiligung und Chancengerechtigkeit würden damit unmittelbar im Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen beurteilbar. Da dafür bisher die Grundlagen fehlen, sollten spätestens die nächsten Anpassungen des BAföG evidenzbasiert begründet werden.

Ein Lösungsvorschlag

Die Diskussion um die aktuelle BAföG-Novelle ist ein klarer Beleg für die fehlende Evaluation als Grundlage einer evidenzbasierten Politik. Hierbei ist hervorzuheben, dass dies kein Problem fehlender Kompetenzen in der Wissenschaft ist, wie die große und wachsende Zahl von kausalen Evaluationsstudien zu unterschiedlichen bildungsökonomischen Fragestellungen eindrucksvoll belegt (Meier & Thomsen, 2023). Auch die Erfahrungen in anderen Ressorts, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik, machen deutlich, dass Wirkungsevaluationen konstruktiv und wertvoll zur Verbesserung politischer Entscheidungen sind und sein können.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Durchführung von Wirksamkeitsanalysen zum BAföG überfällig. Aus unserer Sicht sind dafür die folgenden fünf Punkte zentral:

1. Die Verankerung der Verpflichtung zur regelmäßigen Evaluation der Wirksamkeit im BAföG-Gesetz: Diese Institutionalisierung schafft die notwendige Voraussetzung, damit Wirkungsergebnisse erstellt werden und in

den politischen Entscheidungsprozess verpflichtend eingehen.

2. Die Stärkung der bildungsökonomischen Perspektive in der Hochschulforschung in Deutschland: Sie verfügt über die erforderlichen Methoden und Kompetenzen, um gehaltvolle kausale Wirkungsevaluationen und Kosten-Nutzen-Analysen zu erarbeiten. Eine entsprechende disziplinäre Öffnung ist daher zwingend erforderlich.
3. Voraussetzung für differenzierte und belastbare Wirkungsanalysen ist eine Verbesserung der Datenlage: Aktuell stützt sich die Hochschulforschung vor allem auf Surveydaten (Sozialerhebung oder die Studierendenbefragung in Deutschland), die als Querschnitte in mehrjährigen Abständen und nicht synchron mit den erforderlichen Gesetzesänderungen erhoben werden. Zudem dauern die Aufbereitung und Bereitstellung für die wissenschaftliche Öffentlichkeit in der Regel weitere Jahre. Analysen im Längsschnitt (z. B. zum Studienverlauf und Studienerfolg) sowie der Einbezug jeweils aktueller Informationen sind dadurch nicht (oder nur sehr stark eingeschränkt) möglich.
 - a. Für die Evaluation sollte daher Zugang der Wissenschaft zu den (bestehenden) Registerdaten der BAföG-Antragsteller:innen und -Bezieher:innen (insbesondere Anträge, Entscheidungen) ermöglicht und gewährleistet werden. Die erforderlichen Schnittstellen könnten und sollten mit der Einführung bzw. Umstellung auf die E-Akte geschaffen werden.
 - b. Zudem sollte eine Verpflichtung zur Verknüpfbarkeit der Daten mit Informationen, die in den Universitäten und Hochschulen (bzw. auch Ausbildungsbetrieben und Schulen) erhoben werden, aufgenommen werden. Sie schafft die Voraussetzung zur Abbildung wesentlicher Erfolgsmaße (insbesondere Studienleistungen und Studienverlauf).
 - c. Die Daten sollten darüber hinaus mit den Informationen der Sozialversicherungsträger (z. B. über die Sozialversicherungsnummer) verknüpfbar sein. Diese Verknüpfung ist von zentraler Bedeutung, um tatsächlich Auskunft über Bildungs- und Arbeitsmarktpartizipation und damit das Ziel der Verbesserung der Chancengleichheit geben zu können.
 - d. Ergänzende Informationen, wie z. B. Merkmale zur Motivation, Persönlichkeitseigenschaften oder auch Zufriedenheitsmaße (die zum Teil in den bisherigen Surveys enthalten sind), könnten durch gezielte klei-

nere jährliche Surveys ergänzt werden. Auch diese Daten müssen dabei mit den anderen Informationen verknüpft werden.

4. Die Schaffung der Voraussetzungen und Durchführung der wissenschaftlichen Evaluation setzt die Bereitstellung hinreichender Mittel voraus. Diese sollten im Gesetz aus dem Etat für die Leistungen reserviert werden. Denkbar wäre, z. B. einen Anteil von 0,2 % bzw. 2 Promille des Aufwands pro Jahr dafür zu definieren. Bezogen auf den aktuellen Gesamtaufwand entspräche das einem Budget von rund 5,8 bis 6 Mio. Euro pro Jahr. Dieser Ansatz liegt deutlich unterhalb des von der Bundesregierung für das Jahr 2025 formulierten 3,5 %-Ziels für Ausgaben für Forschung und Entwicklung als Anteil des BIP. Bei einem BIP von 4.121 Mrd. Euro (2023) und einem Bundeshaushalt von 476,3 Mrd. Euro (2023) läge der proportionale Ausgabenanteil doppelt so hoch bei mehr als 0,4 %. Mittel in dieser Höhe erscheinen aus Gründen der wissenschaftlichen Sparsamkeit aber vermutlich nicht erforderlich. Die perspektivisch zu erwartenden Verbesserungen in der Ausgestaltung des BAföG und damit verbundenen gesellschaftlichen Wirkungen dürften den Aufwand deutlich übertreffen.
5. Die Mittel und der Auftrag der Evaluation sollten möglichst gebündelt für den Aufbau der Datenbasis und die dazugehörigen bildungsökonomischen Untersuchungen vergeben werden, um Skaleneffekte zu ermöglichen und Informationsbedarfe vollumfänglich zu decken sowie notwendige vertiefende methodische Aspekte berücksichtigen zu können. Hierbei könnte die Gründung oder Erweiterung einer universitären oder außeruniversitären wissenschaftlichen Einrichtung eine sinnvolle Überlegung sein.

Literatur

- Biewen, M., Fitzenberger, B., Osikominu, A., Völter, R. & Waller, M. (2006). Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: eine Bestandsaufnahme. *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 365–390.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2024). Wer wird gefördert?. <https://www.bafög.de/bafög/de/das-bafög-alle-infos-auf-einen-blick/wer-wird-gefordert.html>
- Brausewetter, L., Thomsen, S. & Trunzer, J. (2023). Regional Supply and Demand Fundamentals in the German Housing Price Boom. *German Economic Review*. <https://doi.org/10.1515/ger-2023-0063>
- Buchholz, S., Peter, F. & Gwosd, C. (2022). „Am Geld allein liegt es nicht“ – Wissenschaftliche Impulse zur Reform des BAföG, *DZHW Brief*, 02|2022. https://doi.org/10.34878/2022.02.dzhw_brief
- Bundestag. (2023). Dreiundzwanzigster Bericht nach § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vorhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2, Bundestagsdrucksache 20/9870.
- Bundestag. (2024a). Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbil-

- dungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG), Bundestagsdrucksache 20/11313.
- Bundestag. (2024b). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 20/11313, 20/11815 – Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (29. BAföGÄndG), Bundestagsdrucksache 20/11816.
- CSU. (2024, 6. März). *BAföG-Gesetzentwurf: zu spät, zu wenig, zu unambitioniert!* [Pressemitteilung]. <https://www.csu-landesgruppe.de/presse/pressemitteilungen/bafoeg-gesetzentwurf-zu-spaet-zu-wenig-zu-unambitioniert>
- Deloitte & ZEW. (2024). Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen – Erstellung eines Konzepts zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/240206_Abschlussbericht_Forschungsvorhaben_fe5-22-zwoH_Final.pdf
- DSW – Deutsches Studierendenwerk. (2024, 6. März). *29. BAföG-Novelle: Die Pläne sind enttäuschend* [Pressemitteilung]. <https://www.studierendenwerke.de/beitrag/29-bafoeg-novelle-die-plaene-sind-enttaeuschend>
- Gwosć, C. & van der Beek, G. (2022). Krisenbewältigung beim Bafög durch einen Systemwechsel?. *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 479–485. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/6/beitrag/krisenbewaeltigung-beim-bafoeg-durch-einen-systemwechsel.html>
- Hujer, R. & Thomsen, S. (2006). Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: empirische Befunde mikroökonomischer Analysen. *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 329–345.
- Lechner, M. & Wunsch, C. (2006). Are the effects of training programmes in Germany sensitive to the choice and measurement of labour market outcomes? *Journal for Labour Market Research*, 39(3/4), 347–364.
- Meier, D. & Thomsen, S. (2023). Causal Evaluation of Educational Policies. In K. F. Zimmermann (Hrsg.), *Handbook of Labor, Human Resources and Population Economics*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-57365-6_353-1
- Meier, D., Thomsen, S. & Kroher, M. (2023). Die Bedeutung der Inflation für die wirtschaftliche Situation von Studierenden in Deutschland im Zeitraum 2021 bis 2024: Eine Abschätzung. *DZHW Brief*, 01|2023. https://doi.org/10.34878/2023.01.dzhw_brief
- Meier, D., Thomsen, S. & Wolf, F. (2024). Zur Überfälligkeit von Wirksamkeitsanalysen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). *LCSS Working Paper*, 17, Leibniz Universität Hannover. <https://doi.org/10.15488/17542>
- Quast, H., Mentges, H. & Buchholz, S. (2023). Atypische Bildungsverläufe: Warum studieren Studienberechtigte aus weniger privilegierten Familien immer noch seltener? In J. Ordemann, F. Peter & S. Buchholz (Hrsg.), *Vielfalt von hochschulischen Bildungsverläufen*, 79–106. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-39657-2_4
- Ramsauer, U. (2024). § 1 BAföG, Grundsatz. In Ramsauer und Stallbaum (Hrsg.), *Bundesausbildungsförderungsgesetz, Kommentar* (8. Aufl.). C. H. Beck.
- Thomsen, S. & Anger, S. (2018). Die Notwendigkeit ökonomischer Politikberatung für eine evidenzbasierte Bildungspolitik: Verkürzung und Verlängerung der Schulzeit am Gymnasium. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 19(3), 167–184. <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0026>

Title: BAföG: Impact Evaluation Overdue

Abstract: BAföG is intended to exploit educational potential and promote equal opportunities. To this end, it has two main control levers: allowances and benefit rates. However, adjustments to both figures have been determined by political debates and budgetary considerations rather than on the basis of scientific evidence on the achievement of objectives. Without a causal impact evaluation, however, neither the effectiveness nor the efficiency of the funding can be determined. In view of the objectives and the scope of the funds used (€3 billion per year), causal evaluations appear more than overdue. This article proposes a solution to this problem with five key points as an impetus for political and scientific discussion.

Alexander Eisenkopf, Rupert Pritzl

Das Energieeffizienzgesetz – überflüssig, marktwidrig und schädlich?

Vor dem Hintergrund der europäischen Klimaschutzziele und der Herausforderungen der nationalen Energiewende- und Klimapolitik hat die Bundesregierung 2023 mehrere Gesetzesvorhaben vorangetrieben. Während die Reform des Gebäudeenergiegesetzes („Heizungsgesetz“) und das damit verbundene Gesetz zur kommunalen Wärmeplanung nicht nur in der Fachöffentlichkeit, sondern auch in der Bevölkerung große Resonanz gefunden und zu kontroversen Diskussionen geführt haben, ist das Energieeffizienzgesetz weitgehend „unter dem Radar“ der öffentlichen Wahrnehmung geblieben.

Die intensive und zum Teil extrem zugespitzte Auseinandersetzung über das Gebäudeenergiegesetz war unmittelbar nachvollziehbar, da – zumindest in der ursprünglich extrem dirigistischen Fassung des damaligen Staatssekretärs Patrick Graichen – Millionen Haushalte direkt und gegebenenfalls kurzfristig von den neuen Vorschriften des Gesetzes betroffen waren bzw. sind. Das Energieeffizienzgesetz hingegen adressiert primär energieintensive Unternehmen der Privatwirtschaft sowie den öffentlichen Sektor selbst und ist daher für einen Großteil der Bürger:innen nicht unmittelbar relevant oder absehbar spürbar. Da Wähler:innen entsprechend der Demokratietheorie von Downs (1957) einem Kosten-Nutzen-Kalkül bei der Informationsaufnahme folgen, ist davon auszugehen, dass sie am Energieeffizienzgesetz, von dem sie selbst nicht betroffen sind, wenig interessiert waren. Das äußerte sich auch

in der sehr begrenzten Medienresonanz dieses Gesetzes. Darüber hinaus gab es sehr wenige vertiefende wirtschaftspolitische Analysen, wie beispielsweise von Fuest (2023) und Pritzl (2023). Dies ist bedauerlich, da die Regelungen dieses Gesetzes einen gravierenden Eingriff in den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft darstellen dürften, wie noch zu zeigen ist.

Vorgaben des Energieeffizienzgesetzes

Das am 18. November 2023 in Kraft getretene Energieeffizienzgesetz (genauer: Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes – EnEfG) knüpft an bestehende nationale Regelungen zur nationalen Energieeffizienz an, wie den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) von 2014 sowie die Energieeffizienzstrategie 2050 von Dezember 2019 und das ursprünglich aus dem Jahr 2010 stammende und mehrfach reformierte Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G). Außerdem bezieht sich das Gesetz auf die parallel auf europäischer Ebene betriebene Reform der europäischen Energieeffizienzrichtlinie (EED) vom 13. September 2023.

Das EnEfG beinhaltet mehrere Regelungsschwerpunkte: Nach den umfänglichen Begriffsbestimmungen und den in § 4 formulierten Energieeffizienzzielen enthält Abschnitt 2 jährliche Energieeinsparungsverpflichtungen des Bundes und der Länder. Es folgen Vorschriften zur Einrichtung von Energie- und Umweltmanagementsystemen und zu Umsetzungsplänen für Unternehmen (Abschnitt 3), Vorgaben zur Effizienz in Rechenzentren (Abschnitt 4) und Regelungen zur Vermeidung und Verwendung von Abwärme (Abschnitt 5). Nachfolgend werden die wichtigsten Vorgaben zu diesen Punkten vorgestellt und gegebenenfalls erläutert. Zentrale Bedeutung für die Programmatik haben die

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

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

Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder.

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf ist Inhaber des Zeppelin-Lehrstuhls für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen.

Dr. Rupert Pritzl ist im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie in München tätig und Lehrbeauftragter an der FOM Hochschule München.

in § 4 EnEfG aufgeführten Energieeffizienzziele. Demnach zielt das Gesetz darauf ab,

- den Endenergieverbrauch Deutschlands gegenüber dem Wert des Jahres 2008 bis 2030 um mindestens 26,5 % auf 1.867 Terawattstunden (TWh) zu senken;
- den Primärenergieverbrauch Deutschlands gegenüber dem Wert des Jahres 2008 bis 2030 um mindestens 39,3 % auf 2.252 TWh zu senken.

Für den Zeitraum nach 2030 strebt die Bundesregierung laut Gesetz zudem an, den Endenergieverbrauch Deutschlands gegenüber dem Wert des Jahres 2008 bis 2045 um 45 % zu senken. Die geforderte Reduzierung soll über den gesamten Zeitraum stetig erfolgen; eine Überprüfung der Einsparerfolge und eine Fortschreibung der Ziele nach 2030 ist für 2027 geplant.

Aus dem EnEfG ergeben sich folgende Anforderungen:

- Die Energieeinsparverpflichtungen des Bundes und der Länder (§ 5 EnEfG) bestehen in jährlich (neu) zu erzielenden Einsparungen von jeweils 45 TWh bzw. 3 TWh Endenergie, wobei die geforderten Ländereinsparungen nach einer Anlage zum Gesetz verbindlich auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden. Bund bzw. die Länder müssen demnach geeignete „Maßnahmeninstrumente“ erlassen, um so die Einsparvorgaben in der deutschen Volkswirtschaft zu bewirken. Eine solche „strategische Maßnahme“ ist in § 3 Nr. 26 EnEfG definiert als „Regulierungs-, Finanz-, Fiskal-, Fakultativ- oder Informationsinstrument zur Schaffung eines unterstützenden Rahmens oder Auflagen oder Anreize für Marktteilnehmer, damit sie Energiedienstleistungen erbringen oder beauftragen und weitere energieeffizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen“. Normadressaten sind demnach Bund und Länder, wobei die tatsächliche Realisierung von Energieeinsparungen „vor Ort“ in Wirtschaft und Gesellschaft stattfinden soll.
- Zusätzlich haben öffentliche Stellen (Bund, Länder bzw. Gemeinden)¹ mit einem jährlichen Gesamtendenergieverbrauch von 1 Gigawattstunde (GWh) oder mehr eine unmittelbare jährliche Verpflichtung zu Einsparungen beim Endenergieverbrauch in Höhe von 2 % bis zum Jahr 2045. Hierzu sind gegebenenfalls

Energie- und Umweltmanagementsysteme einzuführen.

- Für die Unternehmen selbst gibt es keine konkreten obligatorischen Einsparziele. Sie haben aber gemäß Abschnitt 3 umfangreiche Verpflichtungen, Energie- oder Umweltmanagementsysteme zu etablieren und Umsetzungspläne von Endenergieeinsparmaßnahmen zu erstellen und zu veröffentlichen. Im ursprünglichen, von Staatssekretär Graichen verantworteten Entwurf des EnEfG vom 18. Oktober 2022 war in § 13 sogar eine verpflichtende Umsetzung der Maßnahmen zur Verringerung des Energieverbrauchs vorgesehen.
- Der größte Handlungsbedarf besteht für Unternehmen mit einem Verbrauch von über 7,5 GWh p. a. Diese müssen – sofern noch nicht vorhanden – bis zum 18. Juli 2025 ein Energiemanagementsystem nach ISO 50001 oder ein Umweltmanagementsystem nach EMAS einrichten, wobei Bußgelder von bis zu 100.000 Euro bei Nichtbeachtung der Vorschrift drohen. Alle Unternehmen ab 2,5 GWh Endenergieverbrauch p. a. sind nach § 9 EnEfG verpflichtet, spätestens binnen drei Jahren für alle als wirtschaftlich identifizierten Endenergieeinsparmaßnahmen, die sich aus Audits oder Managementsystemen ergeben haben, konkrete und durchführbare Umsetzungspläne zu erstellen und zu veröffentlichen. Welche Maßnahmen als wirtschaftlich gelten, ist anhand einer Bewertung nach DIN EN 17463 zu ermitteln. Dabei legt das EnEfG zugrunde, dass alle Maßnahmen als wirtschaftlich gelten, für die sich spätestens nach der Hälfte ihrer Nutzungsdauer (maximal 15 Jahre) ein positiver Kapitalwert ergibt (BAFA, 2024).
- Abschnitt 4 des EnEfG enthält umfangreiche und kleinteilige Vorgaben für die Energieeffizienz von neu zu errichtenden Rechenzentren. Rechenzentren, die vor dem 1. Juli 2026 den Betrieb aufnehmen oder aufgenommen haben, müssen ab dem 1. Juli 2027 eine sogenannte Energieverbrauchseffektivität (PUE) von kleiner oder gleich 1,5 und ab dem 1. Juli 2030 von kleiner oder gleich 1,3 erreichen.² Nochmals strengere Anforderungen gelten für Rechenzentren, die ab dem 1. Juli 2026 den Betrieb aufnehmen: Hier gilt eine PUE von höchstens 1,2 und eine verpflichtende Nutzung der Abwärme. Darüber hinaus müssen je nach Energieverbrauch Umwelt- oder Energiemanagementsysteme eingerichtet werden.

¹ Das EnEfG nimmt Kommunen explizit aus dem Geltungsbereich aus (gemäß § 3 Ziff. 22 EnEfG). Bislang noch nicht geklärt ist die Frage, ob über den Umweg der „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ bzw. über die EU-EED die Kommunen nicht auch unter diese Einsparverpflichtung fallen.

² Die PUE bezeichnet das Verhältnis des jährlichen Energiebedarfs des gesamten Rechenzentrums zum Energiebedarf der Informationstechnik. Der Durchschnitt für alle Rechenzentren in Deutschland lag 2022 bei 1,55 (Bitkom, 2024).

- Schließlich werden alle Unternehmen über 2,5 GWh Gesamtendenergieverbrauch durch das EnEfG dazu verpflichtet, eventuell entstehende Abwärme nach dem Stand der Technik zu vermeiden bzw. soweit zumutbar wiederzuverwenden. Darüber hinaus sind Daten zur relevanten Wärmemenge, zum Leistungsprofil und Temperaturniveau sowie zu den Regelungsmöglichkeiten jährlich an die Bundesstelle für Energieeffizienz zu übermitteln.

In der EU und in Deutschland: Energy Efficiency First

Die inhaltliche Rechtfertigung für das EnEfG besteht laut Bundesregierung darin, dass Strom und Wärme noch effizienter genutzt werden müssen, damit die Energiewende ein Erfolg wird. Energieeffizienz wird als unverzichtbarer Beitrag zur Erreichung unserer Klimaziele und damit zum Schutz der Erde apostrophiert (BMWK, 2024). Dafür notwendig sei eine deutliche Steigerung der Energieeffizienz und dadurch eine Senkung des Energieverbrauchs. Bereits in der Energieeffizienzstrategie 2050 aus dem Jahre 2019 wurde festgehalten, dass der Primärenergieverbrauch bis 2030 um 30 % gegenüber 2008 sinken solle. Gemäß dem EDL-G gab es auch bisher schon eine gesetzliche Pflicht zu regelmäßigen Energieaudits für Nicht-KMU sowie Regelungen zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand (z. B. durch verbindliche Vorgaben für Energieeinsparinvestitionen im Gebäudebereich unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit).

Die Notwendigkeit ambitionierterer Ziele im Rahmen einer gesetzlichen Regelung leitete die Bundesregierung in ihrer Gesetzesbegründung aus der Vorlage des Entwurfs einer überarbeiteten EU-Energieeffizienzrichtlinie durch die EU-Kommission als Teil des „Fit for 55“-Pakets am 14. Juli 2021 ab. Mit den neuen Richtlinienvorschlägen – seinerzeit war die Neufassung der Richtlinie allerdings noch nicht verabschiedet – wurden die Energieeffizienzziele deutlich angehoben, die Energieeffizienzanforderungen anspruchsvoller ausgestaltet und der Anwendungsbe- reich, insbesondere bei der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, deutlich über den Bund hinaus auf Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Einrichtungen erweitert. Es soll umfassend das Prinzip „Energy Efficiency First“ gelten. Daher sei ein entsprechendes Gesetz notwendig (cep, 2018; Deutscher Bundestag, 2023a).

Die im Juli 2023 vom Europäischen Rat angenommene Energieeffizienzrichtlinie (EU) 2023/1791 (EED) basiert wiederum auf der bereits mehrfach novellierten früheren Richtlinie 2012/27/EU. Mit den neuen Vorschriften wird die EU als Ganzes verpflichtet, ihren Endenergieverbrauch zu reduzieren. Gegenüber dem früheren Ziel, den Primär- und Endenergieverbrauch bis 2030 gegenüber

den 2007 für 2030 prognostizierten Werten um 32,5 % zu reduzieren, wird jetzt eine Absenkung des Endenergieverbrauchs um 38 % verbindlich gemacht (Primärenergie -40,6 % als Richtziel). Bisher wurde eine Einsparung von durchschnittlich 29 % erreicht. Die Mitgliedstaaten müssen von 2024 jährlich durchschnittlich 1,49 % ihres Gesamtenergieverbrauchs reduzieren, wobei die geforderten Einsparungen bis auf 1,9 % im Jahr 2030 ansteigen. Der öffentliche Sektor selbst hat seinen Endenergieverbrauch sogar um 1,9 % p. a. zu reduzieren. Die Mitgliedstaaten legen dazu indikative nationale Beiträge und Ziel-pfade fest (Europäischer Rat, 2023).

Es ist festzuhalten, dass das EnEfG an verschiedenen Stellen deutlich über die Vorgaben der EED hinausgeht und der deutsche Gesetzgeber damit der deutschen Wirtschaft zusätzliche Lasten aufbürdet (Deutscher Bundestag, 2023b; DIHK, 2023).

Abkehr von marktwirtschaftlicher Politik

Mit dem EnEfG wendet sich die deutsche Energie- und Klimapolitik ein weiteres Mal von marktwirtschaftlichen Prinzipien ab. Dies lässt sich auf sehr grundsätzlicher Ebene zeigen, aber auch anhand der absehbaren und geradezu zwangsläufigen wirtschaftlichen Auswirkungen. Zu einer umfassenden Bewertung des Gesetzes sollten zudem seine vielfältigen dysfunktionalen Anreizeffekte analysiert werden.

Die grundsätzliche Idee hinter dem EnEfG besteht darin, dass sich die Klimapolitik der EU nicht ausschließlich auf den Emissionshandel bzw. spezifische Vorgaben für die Lastenteilung der Emissionen in den nicht dem Emissionshandel unterliegenden Wirtschaftssektoren stützen sollte.³ Neben den mit dem European Green Deal formulierten Minderungszielen für Treibhausgase (THG) bis 2030 (- 55 %) werden zusätzlich Quoten für den Anteil erneuerbarer Energien und Vorgaben für die Energieeffizienz festgesetzt. Entsprechend der aktuell gültigen Regelungen sind bis 2030 der Anteil von Energien aus erneuerbaren Quellen auf 40 % und die Energieeffizienz entsprechend der oben genannten Vorgaben zu steigern. Diese Zielgrößen sind letztlich eine Fortschreibung der berühmten 20/20/20-Ziele, die bereits 2007 beschlossen wurden. Seinerzeit hatten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs darauf verständigt, bis 2020 folgende klimapolitischen Ziele zu erreichen: (1) Senkung der THG-Emissionen um 20 % (gegenüber 1990), (2) 20 % der

3 So ist auch der geplante Emissionshandel für die Sektoren Verkehr und Gebäude nicht das Leitinstrument der Klimapolitik im Straßenverkehr, sondern es sind die Flottengrenzwerte (Eisenkopf & Knorr, 2021).

Energie in der EU aus erneuerbaren Quellen, (3) Verbesserung der Energieeffizienz um 20 % (EU, 2015).

Bereits damals sollte klar gewesen sein, dass aus klimapolitischer Sicht allein die Reduktion der THG-Emissionen die relevante Zielgröße darstellt. Ob dieses Ziel durch eine Verbesserung der Energieeffizienz oder einen Mehreinsatz erneuerbarer Energien erreicht wird, ist den Marktteilnehmern zu überlassen und sollte nicht politisch vorgegeben werden, auch wenn die Politik damals wie heute den Ungeist des Misstrauens gegenüber den marktwirtschaftlichen Signalen eines CO₂-Preises widerspiegelt.⁴ Insbesondere mit der Einführung eines Emissionshandelssystems sind für die dadurch abgedeckten Sektoren aber zusätzliche Regulierungen hinsichtlich des Einsatzes erneuerbarer Energien oder der Energieeffizienz grundsätzlich nicht erforderlich, ineffizient und sogar kontraproduktiv, da die Restrukturierung der Energienutzung im Sinne ökonomischer Effizienz allein auf die Preissignale durch die knappen Emissionsrechte setzen kann und sollte (cep, 2018).

Vorgaben für die Energieeffizienz, wie sie das deutsche EnEFG bzw. das EED formulieren, sind also grundsätzlich abzulehnen. Sie stellen darüber hinaus einen wirtschaftspolitischen Etikettenschwindel dar, da tatsächlich keine Energieeffizienzziele, sondern konkrete Energieeinsparziele vorgegeben werden, die sogar auf einzelne Sektoren heruntergebrochen werden (Öffentlicher Sektor, Rechenzentren).⁵ Unter Effizienz wird generell das Verhältnis von Output zu den eingesetzten Inputs verstanden. Vorgaben zu Energieeffizienzsteigerung in einer Volkswirtschaft müssten demnach darauf abstellen, dass die Energieproduktivität, d.h. der Output (reales BIP) je TWh Energieverbrauch im Zeitablauf steigt. Tatsächlich führt das EnEFG aber eine im Zeitablauf stetig absinkende Schranke für den absoluten Energieverbrauch ein (Endenergieverbrauch maximal 1.867 TWh im Jahre 2030). Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um fossile Energien (mit der Folge entsprechender THG-Emissionen) oder Energien aus erneuerbaren Quellen handelt, was aus klimapolitischer Sicht kaum nachvollziehbar ist. Außerdem ist der verwendete Effizienzbegriff infrage zu stellen, da den Energieeinsparungen im Sinne einer wirtschaftlichen Effizienz der entsprechende Ressourcenaufwand gegenüberzustellen wäre. Das gesetzliche Energieeinsparziel konterkariert also zusätzlich noch die Effizienz des EU-Emissionshandels.

4 So gibt es laut Gesetzesbegründung keine Alternative zum EnEFG: „Insbesondere reicht das Kohlendioxid-Preissignal durch den Emissionshandel bei vielen Unternehmen allein nicht aus, die bestehenden Effizienzpotenziale zu realisieren“ (Deutscher Bundestag, 2023a).

5 Dies entspricht der Logik sektorbezogener Einsparziele, die aus dem Klimaschutzgesetz in der bisher gültigen Fassung bekannt ist.

Wenn die Energieproduktivität in Zukunft nicht ausreichend steigt, wirken die ambitionierten deutschen Energieeinsparziele wie eine Schranke für das Wirtschaftswachstum. So errechnet Fuest (2023) eine notwendige Schrumpfung des BIP um 14 % bis 2030 aufgrund des EnEFG, wenn die Energieproduktivität nur im gleichen Maße wie seit 2008 zunimmt, d.h. um 1,4 % p.a. Die geforderte Einsparung kann nur durch Herunterfahren der Produktion im Inland oder ein Verlagern ins Ausland erreicht werden; im letzteren Fall kommt es dann zu einer Verlagerung der Emissionen. Berechnungen, die mit dem laut EnEFG für das Jahr 2045 intendierten Minderungsziel von 45 % Endenergie arbeiten, zeigen, dass der Energiebedarf im Zieljahr hypothetisch auf dem Niveau des früheren Bundesgebiets Anfang der 1960er Jahre liegen würde. Selbst wenn die Zielvorstellung der Bundesregierung für die Endenergieproduktivitätssteigerung von 2,1 % p.a. bis 2050 als realistisch angenommen wird, ließe sich das reale BIP in Deutschland bis 2045 faktisch nicht mehr erhöhen (Kübler, 2024).⁶ Damit kommt man einer gesetzlich unterlegten Zero- bzw. Degrowth-Politik und der Perspektive einer Mangelwirtschaft schon sehr nahe. Und angesichts der höheren THG-Intensität in der Produktion in vielen anderen Ländern ist eine Produktionsverlagerung aus Deutschland heraus zudem klimapolitisch wenig zielführend.

Ein solcher fundamentaler Eingriff in die Volkswirtschaft – mit den absehbaren Konsequenzen für Wohlstand und Stabilität der Gesellschaft – ist bereits aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen abzulehnen. Er führt die wirtschaftlichen Akteure in eine faktische „Klima-Planwirtschaft“, da er deren Eigentumsrechte an Ressourcen unter einen nicht abdingbaren Energieeinsparungsvorbehalt stellt, der diese Eigentumsrechte entwertet und anstelle marktbezogener Preissignale die Ressourcenallokation lenkt. Die zu erwartenden ökonomischen Kollateralschäden dürften gewaltig sein (Pritzl, 2023).

Weiterhin krankt das Gesetz an inneren Schwächen und Inkonsistenzen. So bleibt weitgehend unklar, wie die straffen, von Bund und Ländern zu verantwortenden Einsparvorgaben aus § 6 EnEFG mittels „strategischer Maßnahmen“ erreicht werden sollen. Die Rollen der Normadressaten und der wirtschaftlichen Akteure fallen auseinander, es mangelt an einer Konkretisierung wirksamer politischer Instrumente und an belastbaren Wirkungsabschätzungen. Zudem sind entsprechende Vorgaben – wie bereits diskutiert wurde – überflüssig und hypertroph angesichts des europäischen Emissionshandels, der ab 2027 auch auf die Sektoren Gebäude und Wärme ausgedehnt wird. Die originären Einsparverpflichtungen

6 Vgl. zu einer ähnlichen Modellrechnung DIHK (2023).

öffentlicher Stellen (Bund, Länder und evtl. Gemeinden) aus § 6 EnEfG scheinen primär ein Ausdruck des politischen Aktionismus zu sein. Zwar verkauft sich die „Vorbildfunktion der öffentlichen Hand“ gut, doch bleibt unklar, wie sich der öffentliche Leistungsauftrag mittelfristig angesichts dieser Einsparziele erfüllen lässt, ganz zu schweigen von der Frage der gesamtwirtschaftlichen Effizienz notwendiger Maßnahmen.

Zwar werden Unternehmen nach geltendem Recht nur ab einem bestimmten Energieverbrauch zur Errichtung von Energie- und Umweltmanagementsystemen bzw. zur Erstellung von Umsetzungsplänen für Endenergieeinsparmaßnahmen gezwungen, jedoch dürfte die mit den §§ 5 und 6 EnEfG verbundene Regulierungsbürokratie dort zu erheblichen Kostensteigerungen führen und den Standort Deutschland weiter schwächen. Gestärkt wird durch diese Vorschriften nur die Zertifizierungsindustrie, für die das EnEfG ein willkommenes Arbeitsbeschaffungsprogramm darstellt.⁷

Bedenklich sind darüber hinaus die Auswirkungen einer umfassenden Verpflichtung zur Veröffentlichung von Umsetzungsplänen zur Energieeinsparung. Damit werden möglicherweise Betriebsgeheimnisse in die Öffentlichkeit getragen; es besteht auch die Gefahr, dass Medien und gesellschaftliche Interessensgruppen die Unternehmen unzulässiger Weise öffentlich an den Pranger stellen, wenn Maßnahmen publik gemacht werden, die zwar gemäß dem Gesetz als wirtschaftlich bewertet wurden, aber nicht realisiert sind.

Damit stellt sich auch die Frage nach der Verbindlichkeit der Umsetzung sowie möglichen Ausweichreaktionen der Unternehmen. Der Gesetzgeber formuliert sehr dezidiert Vorstellungen, wie die Wirtschaftlichkeit von energiesparenden Maßnahmen zu bestimmen ist und greift damit in das Mikromanagement privater Unternehmen ein. Spätestens wenn der Widerspruch zwischen ambitionierten Minderungszielen und Unverbindlichkeit der Umsetzungspläne in der Realität offen zu Tage tritt, dürfte der Ruf nach Verbindlichkeit der voraussehbare nächste Schritt sein.⁸ Dies weist auch auf die grundsätzliche Frage hin, was bei einer Zielverfehlung bezüglich der §§ 4 bis 6 EnEfG sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene passiert.

Nicht ausblenden sollte man auch die dysfunktionale Anreizwirkung dieser Regelung. In einer Marktwirtschaft ist selbstverständlich davon auszugehen, dass Unternehmen alle als wirtschaftlich erkannten Energieeinsparmaßnahmen umsetzen, um im Wettbewerb bestehen zu können, auch wenn die Gesetzesbegründung dies explizit verneint, was inhaltlich kaum nachvollziehbar ist. Der Emissionshandel sollte dafür ausreichende Preissignale generieren. Es bestehen aber umgekehrt ökonomische Anreize und diskretionäre Spielräume für die Unternehmen, Projekte zur Energieeinsparung, die man selbst aus guten Gründen nicht realisieren möchte, schlecht zu rechnen. Zur Eindämmung dieser Dysfunktionalitäten ist wiederum Mikrosteuerung in Form einer ausufernden Kontrollbürokratie erforderlich.

Abschließend nur ein kurzer Hinweis auf die Vorgaben zur Energieeffizienz von Rechenzentren und für die Nutzung von Abwärme. Nachvollziehbar erscheinen die Klagen der betroffenen Industrie, dass die sehr ambitionierten gesetzlichen Vorgaben die Standortbedingungen für neue Rechenzentren massiv verschlechtern und damit einen potenziellen Wachstumsmarkt verhindern, auch und besonders in Hinblick auf die Verbreitung von Anwendungen der Künstlichen Intelligenz. Das Gesetz enthält diesbezüglich in jedem Fall marktwirtschaftsferne Maßnahmen klimapolitischer Feinsteuerung mit der Folge bürokratischer Planungs- und Kontrollexzesse. Dies alles kann nicht im Interesse einer weiteren gedeihlichen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland sein.

Schlussfolgerungen

Es ist festzuhalten, dass das EnEfG ein weiteres Beispiel gezielter Aushöhlung ordnungspolitischer Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland darstellt. Statt marktwirtschaftskonformer Klimapolitik über den Emissionshandel setzt die Regierung auf dirigistische Eingriffe und Preissetzungsvorgaben. Das EnEfG zeigt eine ähnliche Tendenz zur Beeinträchtigung des freien Marktes wie andere aktuelle politische Maßnahmen, beispielsweise das Gebäudeenergiegesetz, das Verbrennerverbot der EU, die Quotenvorgaben für erneuerbare Energien oder die Bepreisung von CO₂-Emissionen bei der Lkw-Maut. Zusammen mit dem Lieferkettengesetz und der absehbar auf uns zukommenden EU-Ökodesign-Richtlinie wird es den bevorstehenden „Regulierungsinfarkt“ in Deutschland beschleunigen.

Das Gesetz ist überflüssig, da Effizienzsteigerungen sich aufgrund der Preissignale allein im Markt ergeben. Es ist inkonsistent, da Ziele, Maßnahmen und Normadressaten nicht kongruent gemacht werden, und es ist im Ergebnis marktwirtschaftsunkonform, da Energy Effici-

⁷ Dies zeigt sich beispielsweise anhand der Treffer auf Google, wenn nach dem Begriff „Energieeffizienzgesetz“ gesucht wird.

⁸ Eine Maßnahmenverbindlichkeit war im ersten Referentenentwurf enthalten und wurde auch in den Anhörungen im Ausschuss für Klimaschutz und Energie vom Umweltbundesamt und dem Umweltinstitut München e. V. gefordert (Deutscher Bundestag, 2023b).

ency First im Sinne staatlich verordneter Energieeinsparungsvorgaben die Grundlagen freiheitlichen privaten Wirtschaftens durch Einschränkungen der unternehmerischen Handlungs-, Dispositions- und Vertragsfreiheit zersetzt. Über dieses Gesetz in das Mikromanagement privater Unternehmen einzugreifen, zeugt von politischer Übergriffigkeit, Anmaßung von Wissen und Allmachtsfantasien.

Mit überambitionierten Zielvorgaben möchte Deutschland sich wieder einmal als europäischer Musterschüler präsentieren und moralisch legitimieren. Die bei nüchterner Analyse offensichtlichen massiven Kollateralschäden für Wirtschaft und Gesellschaft scheinen niemand zu interessieren. Sie werden aber ebenso wenig ausbleiben wie die frustrierenden Zielverfehlungen, nicht zuletzt hinsichtlich der Vorgaben für die Einsparungen der öffentlichen Hand selbst.

Literatur

- BAFA – Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. (2024). Merkblatt für das Energieeffizienzgesetz (EnEfG) nach den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 8 – 10 und 19 des EnEfG. https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_merkblatt_energieeffizienzgesetz.html
- Bitkom e.V. (2024). *Energieeffizienzgesetz für Rechenzentren. Vorgaben und Umsetzung.*
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024). *Energieeffizienz lohnt sich.* <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/energieeffizienz.html>
- cep – Centre for European Policy Network. (2018). *Die EU-Energieeffizienzpolitik. Stand und Perspektiven nach der Reform.* <https://www.cep.eu/de/eu-themen/details/die-eu-energieeffizienzpolitik.html>
- Deutscher Bundestag. (2023a). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes [BT-Drucksache 20/6872]. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/068/2006872.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2023b). *Energieeffizienzgesetz der Regierung stößt auf Lob und Kritik.* <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw24-pa-klimaschutz-energieeffizienzgesetz-950108>
- DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer (2023). *Wohstandsverluste durch das geplante Energieeffizienzgesetz.* <https://www.wima-ihk.de/standort-politik/2023/04/wohstandsverluste-durch-das-geplante-energieeffizienzgesetz/>
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* Harper & Brothers.
- Eisenkopf, A. & Knorr, A. (2021). Emissionshandel als Leitinstrument für eine effektive und effiziente EU-Klimapolitik im Verkehr. *Wirtschaftsdienst*, 101(10), S. 795–803. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/10/beitrag/emissionshandel-als-leitinstrument-fuer-eine-effektive-und-effiziente-eu-klimapolitik-im-verkehr.html>
- EU – Europäische Union. (2015). *Klima- und Energiepaket 2020.* <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/2020-climate-and-energy-package.html>
- Europäischer Rat. (2023). *Fit für 55: Wie die EU energieeffizienter wird.* <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-become-more-energy-efficient/>
- Fuest, C. (2023, 11. Mai). *Das Energieeffizienzgesetz bedroht das Wirtschaftswachstum* [Gastkommentar]. Handelsblatt-online. <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-das-energieeffizienzgesetz-bedroht-das-wirtschaftswachstum-/29142748.html>
- Kübler, K. (2024). *Energieeffizienzgesetz 2023: Neue Perspektiven für das wirtschaftliche Wachstum.* *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 74(1-2), S. 44–47.
- Pritzl, R. (2023). *Das Energieeffizienzgesetz – ein weiterer Schritt zur „Klima-Planwirtschaft“ in Deutschland.* Ludwig-Erhard-Stiftung. <https://www.ludwig-erhard.de/das-energieeffizienzgesetz-ein-weiterer-schritt-zur-klima-planwirtschaft-in-deutschland/>

Title: *The German Energy Efficiency Act – Superfluous, Anti-market and Harmful?*

Abstract: *With the German Energy Efficiency Act, politicians are intervening directly in business activities by imposing energy-saving requirements. The act sets precise targets for future energy consumption in Germany as a whole and obliges companies above a certain energy consumption level to set up energy management systems or to draw up implementation plans for energy-saving measures identified as economically viable. Government bodies have an annual obligation to save energy; this is unnecessary, as the relevant signals for energy savings result from EU emissions trading. It is also dysfunctional, as it undermines entrepreneurial freedom of action and leads to a de facto planned climate economy.*

Renate Neubäumer

Ist Deutschland internationaler Vorreiter beim Klimaschutz durch EEG und Klimaschutzverträge?

Im Jahr 2000 verabschiedete die rot-grüne Koalition das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und betrachtete Deutschland damit als internationalen Vorreiter im Bereich der erneuerbaren Energien. Im März 2024 initiierte die Ampelkoalition das Förderprogramm Klimaschutzverträge und sah darin erneut eine internationale Führungsrolle Deutschlands beim Klimaschutz. Beide Gesetze bzw. Maßnahmen haben vieles gemeinsam. Vor allem haben sie die Reduzierung des Treibhausgasausstoßes zum Ziel und sie gelten für einen langen Zeitraum. Dieser Beitrag nimmt eine kritische Bestandsaufnahme vor.

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) förderte und fördert Investitionen in Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien, insbesondere durch Sonne, Wind und Biomasse (EEG, 2000; EEG, 2023). Dazu garantiert es den Betreibern der Anlagen für jede ins Netz eingespeiste Kilowattstunde (kWh) Ökostrom eine Vergütung. Diese unterscheidet sich je nach Zeitpunkt der Investition und nach Anlageart. Aber eine einmal gewährte Einspeisevergütung wird über einen Zeitraum von 20 Jahren gezahlt, um den Investoren Planungssicherheit zu bieten.

Auch bei Klimaschutzverträgen ist der Förderzeitraum lang: Energieintensive Unternehmen, insbesondere aus der Stahl-, Zement-, Papier- und Glasindustrie, erhalten für einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren die Differenz zwischen den Investitions- und Betriebskosten für neue, klimafreundliche Technologien im Vergleich zu denen herkömmlicher Verfahren, die sogenannten Differenzkosten (BMWK, 2024a,b,c). Deren Höhe wird nicht in einem „beschwerlichen Prüfverfahren“ festgelegt, sondern ergibt sich aus einem innovativen Auktionsverfahren: Jedes Unternehmen, das einen Klimaschutzvertrag abschließen möchte, gibt ein Gebot ab, wie hoch seine Kosten für die Vermeidung einer Tonne CO₂-Äquivalent

(CO₂eq) sind. Den Zuschlag erhalten die Unternehmen mit den niedrigsten Vermeidungskosten, an denen sich ihre vertraglich vereinbarte Förderung, ihr Vertragspreis, bemisst. Zudem müssen die Unternehmen angeben, wie viel CO₂eq sie pro Tonne des von ihnen hergestellten Produkts einsparen können. In der Folge genügt die Angabe der Produktmenge, um den Förderbetrag zu berechnen.

Hat beispielsweise ein Stahlunternehmen einen Vertragspreis von 400 Euro pro Tonne vermiedenen CO₂eq vereinbart und kann mit seiner CO₂-armen Technologie pro Tonne Stahl 1,25 Tonnen CO₂eq einsparen, dann emittiert es bei einer Jahresproduktion von 100.000 Tonnen Stahl 125.000 Tonnen CO₂eq weniger und erhält im ersten Jahr eine Fördersumme von 50 Mio. Euro.

Anschließend wird dieser Vertragspreis dynamisch an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst. So kommt es zu Abschlägen, wenn herkömmliche Verfahren durch steigende Preise im europäischen Emissionshandel (EU-ETS) teurer und klimafreundliche Technologien durch sinkende Preise für grünen Strom und grünen Wasserstoff günstiger werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) erwartet, dass es gegen Ende der Laufzeit der Klimaschutzverträge sogar zu negativen Differenzkosten kommen wird, d. h. mit klimafreundlichen Technologien günstiger als mit herkömmlichen Verfahren produziert werden kann. In diesem Fall müssen die Unternehmen bis zu drei Jahre lang einen Teil der gewährten Subventionen zurückzahlen.

Förderung der Einführung neuer Technologien

Das EEG hat in Deutschland wesentlich dazu beigetragen, dass die Kapazitäten für erneuerbare Energien stark ausgebaut wurden. Im Jahr 2000 konnte Deutschland mit erneuerbaren Energien (ohne Wasserkraft) lediglich 1 %

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

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

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

seines Primärenergieverbrauchs decken, 2022 waren es dagegen knapp 20 % und damit deutlich mehr als im EU-Durchschnitt (knapp 15 %) (Energy Institute, 2023; eigene Berechnungen). Allerdings gelang Schweden ein noch stärkerer Ausbau seiner erneuerbaren Energien auf 24,5 %, indem es bereits 1991 eine CO₂-Steuer einführt und von Anfang an deutlich machte, dass diese Steuer permanent steigen wird, weil sie fortlaufend an die Inflationsrate bzw. das allgemeine Wirtschaftswachstum angepasst wird (BEE, 2019). Damit richteten Unternehmen und Haushalte ihre Entscheidungen längerfristig an höheren Preisen für fossile Energieträger aus. 2023 betrug diese Steuer umgerechnet 122 Euro pro Tonne CO₂. Ähnlich führte die Einführung einer CO₂-Steuer in Dänemark und im Vereinigten Königreich zu einem sehr starken bzw. starken Ausbau von erneuerbaren Energien, ohne dass dafür ähnlich hohe Subventionen wie in Deutschland erforderlich waren.

Mit den Klimaschutzverträgen möchte das BMWK die Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft vorantreiben und die dazu „dringend notwendige Markttransformation“ anstoßen. Es möchte „einen Anreiz setzen, dass die erforderlichen Technologien und Infrastrukturen schon jetzt in Deutschland entwickelt und gebaut werden“ (BMWK, 2024d). Dadurch entstünden unter anderem innovative Produktionsanlagen, Pipelines für Wasserstoff sowie Märkte für klimafreundliche Endprodukte, sogenannte grüne Leitmärkte. Die Erfahrungen anderer Länder beim Ausbau erneuerbarer Energien legen allerdings die Frage nahe, ob für den Umbau der deutschen Industrie hohe Subventionen erforderlich sind oder ob der voraussehbare Anstieg des Preises für Emissionsrechte im EU-ETS ausreichend ist. Allerdings könnten Klimaschutzverträge deutsche Unternehmen dazu anregen, sich schneller mit klimafreundlichen Innovationen auseinanderzusetzen und damit den technischen Fortschritt in Deutschland und möglicherweise sogar weltweit zu fördern.

Ungedekte Wechsel auf die Zukunft

Das EEG führte zu einer erheblichen Kostensteigerung für die Senkung des deutschen Treibhausgasausstoßes, insbesondere durch den Bau neuer Solaranlagen. So betrug 2002 die mittlere Einspeisevergütung für Solarstrom rund 50 Eurocent pro kWh. Das führte im Vergleich zur Kohleverstromung zu Vermeidungskosten von schätzungsweise 590 Euro pro Tonne CO₂eq (und damit etwa das 6- bis 7,5-fache des heutigen Zertifikatspreises im EU ETS).¹

¹ Mit Solarstrom lassen sich gegenüber Kohleverstromung etwa 845 g CO₂eq pro kWh einsparen (Blüm, 2018; 2002 hatte Steinkohle einen Anteil von 38 % an der Kohleverstromung, Braunkohle von 62 %). Entsprechend wurden bei einer Solarstromproduktion von 1.183 kWh 1 Tonne CO₂eq eingespart, was bei einer Einspeisevergütung von rund 50 Cent zu Vermeidungskosten von 592 Euro führte.

Noch schwerer wog und wiegt allerdings, dass einmal zugesagte Vergütungen 20 Jahre lang gezahlt werden und Jahr für Jahr neue Anlagen hinzukommen. Dadurch kumulieren sich die Zahlungen und führen in längeren Zeiträumen zu starken Belastungen. So betrug in der ersten Dekade des EEG die durchschnittliche Vergütung pro Jahr „nur“ 6 Mrd. Euro, in der zweiten Dekade dagegen mehr als 23 Mrd. Euro – und das obwohl alle nachfolgenden Regierungen die Vergütungssätze für Neuanlagen beständig gesenkt haben. Insgesamt addierten sich die Einspeisevergütungen zwischen 2001 und 2022 auf fast 330 Mrd. Euro (Netztransparenz, 2023)².

Die Kosten durch das EEG mussten in der Vergangenheit die Stromkunden (mit Ausnahme energieintensiver Unternehmen) tragen. Sie mussten mit ihrer Stromrechnung eine EEG-Umlage bezahlen, mit der die Differenz zwischen Einspeisevergütungen und Börsenstrompreisen gedeckt wurde. Diese Umlage betrug im Jahr 2002 0,25 Eurocent pro kWh und kletterte über 2,05 Eurocent in 2010 auf 6,76 Eurocent im Jahr 2020. Das bedeutete für einen Durchschnittshaushalt mit einem Stromverbrauch von etwa 3.100 kWh einen Mehrbetrag von 210 Euro im Jahr (einschließlich der auf die Umlage zu zahlenden MwSt.). 2004 hatte der damalige Umweltminister Jürgen Trittin noch betont, dass die Förderung erneuerbarer Energien einen durchschnittlichen Haushalt im Monat lediglich rund 1 Euro kosten würde, entsprechend dem Preis einer Kugel Eis (BMU, 2004). Mitte 2022 hat die Ampelkoalition die EEG-Umlage abgeschafft. Die notwendigen Ausgleichszahlungen erfolgen jetzt durch den Bundeshaushalt aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF). Gleichzeitig wurden einige Einspeisevergütungen erstmals wieder heraufgesetzt und besonders hohe Vergütungssätze für Dach- und Balkonanlagen eingeführt. Insgesamt entpuppte sich das EEG als „ungedekelter Wechsel auf die Zukunft“. Anfänglich führten die niedrigen Zahlungen nur zu geringen Belastungen, längerfristig ist jedoch mit sehr hohen Belastungen zu rechnen und dies wird sich auch in der Zukunft fortsetzen.

Eine ähnliche Entwicklung droht für die neu eingeführten Klimaschutzverträge. Ausgangspunkt sind wieder sehr hohe Vermeidungskosten pro Tonne CO₂eq, wie die Obergrenze von 600 Euro pro Tonne eingespartes CO₂eq in der ersten Gebotsrunde nahelegt. Bis zum Ende dieser Legislaturperiode 2025 werden insgesamt vier Gebotsrunden stattfinden, für die ein Betrag im mittleren zweistelligen Milliardenbereich, d. h. um die 50 Mrd. Euro, vorgesehen ist. Das wird allerdings in der Anlaufphase bis 2025 nur mit Ausgaben von rund 1,65 Mrd. Euro einherge-

² Einspeisevergütungen ab 2012 einschließlich Markt- und Flexibilitätsprämien.

hen (FDP, 2021). Der Rest führt zu Verpflichtungsermächtigungen, die erst später den Bundeshaushalt bis zu 15 Jahren lang belasten werden und damit den politischen Spielraum zukünftiger Parlamente einschränken werden.

Dabei geht die heutige Bundesregierung davon aus, dass die Vermeidungskosten der Klimaschutzverträge in der Zukunft sinken werden und es gegen Ende der Laufzeit sogar zu negativen Differenzkosten und damit zu (Rück-)Zahlungen der Unternehmen an den Staat kommen wird. Dies setzt allerdings voraus, dass der Ausbau erneuerbarer Energien so umfassend gelingt, dass es trotz deutlich steigender Stromnachfrage durch klimafreundlichere Produktionsverfahren, Wärmepumpen und Elektrofahrzeuge ausreichend viel Ökostrom geben wird und auch genügend grünen Wasserstoff. Da das sehr unsicher ist, werden die Klimaschutzverträge in den Medien als „Klimawette“ oder „Wette auf die Zukunft“ bezeichnet (Löhr, 2024; SZ, 2024).

Rückgang des CO₂-Ausstoßes

Ziel des EEG und der Klimaschutzverträge ist, den Treibhausgasausstoß in Deutschland zu senken. Diese Zielsetzung konnte bisher erreicht werden und wird auch weiterhin erfolgreich umgesetzt. Zwar lässt sich kaum abschätzen, inwieweit das EEG zum Ausbau erneuerbarer Energien beigetragen hat, aber es dürfte in nicht unerheblichem Maße zu einer signifikanten Steigerung der Solar- und Windenergieproduktion geführt haben. Dies führte und führt zu einer Verringerung der Emission klimaschädlicher Gase. So lässt sich anhand der Zahlen des Umweltbundesamtes berechnen, dass alleine in den vergangenen fünf Jahren im Strombereich rund 900 Mt CO₂eq durch erneuerbare Energien vermieden werden konnten (UBA, 2024). Mit den Klimaschutzverträgen sollen bis zu ihrem Auslaufen ca. 350 Mt CO₂eq eingespart werden. Damit haben bzw. werden beide Gesetze nicht unerheblich zur Erfüllung unserer nationalen Klimaziele beitragen.

Was bedeutet das für die Klimaziele der EU und den weltweiten Ausstoß klimaschädlicher Gase? Diese Frage lässt sich nur vor dem Hintergrund der EU-Verträge zum Klimaschutz beantworten. So hatten sich die Mitgliedstaaten 2005 – zur Umsetzung des Kyoto-Abkommens – auf die Einführung des EU-ETS geeinigt, den gemeinsamen Handel mit Emissionszertifikaten, welcher ausschließlich für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie gilt. Entsprechend wurde jedes Jahr für die EU eine gemeinsame Emissionsobergrenze („Cap“) festgelegt, mit der es gelang, die EU-Klimaziele für die ETS-Sektoren einzuhalten: Seit 2005 kam es so zu einem Rückgang der Treibhausgasemissionen um 38 %. Dabei wurden bewusst

keine länderspezifischen Caps festgelegt, um die Emissionen dort zu senken, wo die Vermeidungskosten für eine Tonne CO₂eq am geringsten sind. Denn nur so kann eine effiziente Reduktion des europaweiten Treibhausgasausstoßes erreicht werden.

Wird nun die Nachfrage nach Zertifikaten in Deutschland durch staatliche Eingriffe, wie beispielsweise EEG, Kohleausstieg und Klimaschutzverträge, verringert, so stehen anderen EU-Staaten mehr Zertifikate zur Verfügung. Dadurch werden weniger deutsche Emissionen durch mehr Emissionen der anderen EU-Länder kompensiert, sodass sowohl der europaweite als auch der weltweite Treibhausgasausstoß nicht sinkt.³ Die Quintessenz daraus ist: Deutschland kann mit nationalen Maßnahmen zur Vermeidung von Emissionen in seinen ETS-Sektoren nicht zum globalen Klimaschutz und gegen die fortschreitende Erderwärmung beitragen.

Schlussfolgerungen

Das EEG hat längerfristig zu sehr hohen Belastungen der Stromkunden und des Bundeshaushalts (ab 2022) geführt, und das wird auch in Zukunft so bleiben. Analog dazu werden die Klimaschutzverträge längerfristig ebenfalls hohe Ausgaben des Bundes nach sich ziehen, wodurch der Handlungsspielraum künftiger Parlamente weiter eingeschränkt wird.

Die Erfahrungen in anderen EU-Ländern haben gezeigt, dass permanente und voraussehbare Erhöhungen des CO₂-Preises längerfristig den Ausbau erneuerbaren Energien ähnlich stark (oder sogar stärker) gefördert haben als das EEG durch seine hohen Subventionen. Das legt bei Klimaschutzverträgen die Frage nahe, ob für den Umbau der deutschen Industrie überhaupt derart hohe Zahlungen an Unternehmen erforderlich sind. Denkbar ist allerdings auch, dass hohe Subventionen (ergänzend zum europaweiten Anstieg des Zertifikatpreises) deutsche Unternehmen schneller zu klimafreundlichen Innovationen veranlassen und damit den technischen Fortschritt in Deutschland und unter Umständen sogar weltweit fördern.

Mit EEG und Klimaschutzverträgen kann nur der deutschlandweite Treibhausgasausstoß gesenkt werden, aber

3 Genau aus diesem Grund hat die Bundesregierung bei der EU die Streichung von 12,25 Mio. Emissionszertifikaten, die durch den Kohleausstieg frei geworden sind, beantragt (Kafsack, 2024). Damit kann der deutsche Staat allerdings diese Zertifikate nicht mehr versteigern, sodass er für den Kohleausstieg „doppelt bezahlt“: Zum einen durch hohe Entschädigungen und Subventionen, um den Strukturwandel durch den Ausstieg aus der Stein- und Braunkohle abzufedern, zum anderen durch den Verzicht auf – je nach Zertifikatpreis – knapp 1 Mrd. bis 1,225 Mrd. Euro Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate.

nicht der europa- und nicht der weltweite Ausstoß. Denn beide klimapolitischen Maßnahmen zielen ausschließlich auf die Emissionen in den Sektoren Energiewirtschaft und Industrie ab, die dem EU-ETS unterliegen. Dementsprechend werden Einsparungen in Deutschland durch höhere Emissionen in anderen EU-Staaten kompensiert.

Somit wird deutlich, dass es sehr fraglich ist, ob Deutschland durch EEG und Klimaschutzverträge eine internationale Vorreiterrolle beim Klimaschutz spielen und Vorbild sein kann. Denn dazu gehört auch, dass Deutschland trotz seines klimapolitischen Engagements wirtschaftlich leistungsfähig bleibt und damit seiner Bevölkerung ein Leben in Wohlstand ermöglicht. Ähnlich hielt der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten zur Klimapolitik 2019 eine Vorbildfunktion nur dann für erreichbar, „wenn sich Emissionsminderungen mit wachsendem Wohlstand und gesellschaftlicher Akzeptanz verbinden lassen“ (SVR, 2019, 8).

Literatur

- BEE – Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (2019). BEE-Briefing zur CO₂-Bepreisung in Schweden und der Schweiz [Positionspapier]. <https://www.bee-ev.de/service/publikationen-medien/beitrag/bee-briefing-zur-co2-bepreisung-in-schweden-und-der-schweiz>
- Blüm, F. (2018). *CO₂ pro kWh: Welches ist die klimafreundlichste Energiequelle?* <https://www.tech-for-future.de/co2-kwh-strom/>
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. (2004, 30. Juli). *Erneuerbare-Energien-Gesetz tritt in Kraft* [Pressemitteilung]. <https://www.bmu.de/pressemitteilung/erneuerbare-energien-gesetz-tritt-in-kraft>
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024a). *Förderaufruf zum Gebotsverfahren Klimaschutzverträge*. https://www.klimaschutzvertraege.info/lw_resource/datapool/systemfiles/agent/ewbpublications/485ed23a-e03e-11ee-a970-a0369fe1b534/live/document/240312_F%C3%B6rderaufruf.pdf
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024b). *Richtlinie zur Förderung von klimaneutralen Produktionsverfahren in der Industrie durch Klimaschutzverträge*. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/foerderrichtlinie-klimaschutzvertraege-frl-ksv.pdf>
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024c). *FAQ – Klimaschutzverträge*. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/faq-klimaschutzvertraege.pdf>
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. (2024d, 12. März). *Klimaschutzverträge gehen in die erste Runde* [Pressemitteilung]. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2024/03/20240312-erste-runde-klimaschutzvertraege.html>
- EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz. (2000). Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl100s0305.pdf
- EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz. (2023). Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien. https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/eeg_2023.pdf
- Energy Institute. (2023). *Statistical Review of World Energy*. <https://www.energyinst.org/statistical-review/resources-and-data-downloads>
- FDP. (2021). *Kleine Anfrage an die Bundesregierung vom 22.07.2021 zu: Finanzielle Auswirkung von Klimaschutzverträgen*. <https://www.fdpbt.de/anfrage/kleine-anfrage-finanzielle-auswirkung-klimaschutzvertraegen>
- Kafack, H. (2024, 19. Februar). Berlin will viele Millionen CO₂-Ausstoßrechte löschen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-nachhaltigkeit/berlin-will-viele-millionen-co2-ausstossrechte-loeschen-19528541.html>
- Löhr, J. (2024, 13. März). Ob Habecks Klimawette aufgeht, liegt auch an Trump. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ob-habecks-klimawette-aufgeht-liegt-auch-an-trump-19581342.html>
- Netztransparenz. (2023). *EEG-Jahresabrechnungen 2022-2000*. <https://www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/EEG/EEG-Abrechnungen/EEG-Jahresabrechnungen/EEG-Jahresabrechnungen-2022-2000>
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2019). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik*. Sondergutachten.
- SZ – Süddeutsche Zeitung (2024, 13. März). Eine Wette auf die Zukunft, aber sie muss sein. *Süddeutsche Zeitung*. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/klimaschutzvertraege-bundesregierung-deutschland-kommentar-1.6446792?reduced=true>
- UBA – Umweltbundesamt. (2024). Auf Basis UBA, AGEE-Stat: *Zeitreihen zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland*. (Stand 02/2024). <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-vermiedene-thg-emissionen-durch>

Title: *Is Germany an International Pioneer in Climate Protection through the EEG and Climate Protection Agreements?*

Abstract: *The article analyses the Renewable Energy Sources Act (EEG) and the climate protection agreements, focusing on three aspects: Firstly, very high costs of CO₂ avoidance that have to be paid over decades and limit the room for manoeuvre of future parliaments. Secondly, the promotion of technical progress in climate protection – possibly beyond the effect of permanently rising CO₂ prices. Thirdly, lower CO₂ emissions in Germany, which do not lead to lower global emissions through the EU-ETS. Overall, it is highly questionable whether Germany can play a leading international role in climate protection through the EEG and climate protection agreements.*

Inflationsberechnung: Replik und Erwiderung

In der Märzausgabe 2024 veröffentlichte der Wirtschaftsdienst einen Aufsatz mit dem Titel „Inflationsberechnung: Zinspolitik der EZB wird als Inflationstreiber statistisch nicht erfasst“ von Johannes Schwanitz. Manuel Rupprecht vertritt in einer Replik eine andere Auffassung. Im Anschluss erläutert Johannes Schwanitz seinen Standpunkt in einer Erwiderung.

Manuel Rupprecht

Replik zum Beitrag „Inflationsberechnung: Zinspolitik der EZB wird als Inflationstreiber statistisch nicht erfasst“

Johannes Schwanitz thematisiert in seinem Aufsatz mit dem Titel: „Inflationsberechnung: Zinspolitik der EZB wird als Inflationstreiber statistisch nicht erfasst“ den kräftigen Anstieg der Notenbankzinsen seit Mitte 2022 als Reaktion auf die Rückkehr der Inflation im Euroraum.

Seiner Auffassung nach sind Zinserhöhungen in diesem Umfang keine sinnvolle Reaktion auf den jüngsten Preisauftrieb. Vielmehr wirkten sie selbst als „Inflationstreiber“, und zwar über zwei Kanäle: (1) indirekt im Rahmen der geldpolitischen Transmission (z. B. weil Unternehmen höhere Finanzierungskosten durch Güterpreissteigerungen kompensierten), und (2) direkt, da private Haushalte auch selbst von steigenden Finanzierungskosten betroffen seien, insbesondere in Form von Kreditzinsen, was zu höheren Ausgaben führe. Doch während (1) bei der Berech-

nung des Verbraucherpreisindex (VPI) und der darauf basierenden Inflationsrate berücksichtigt werde, sei (2) statistisch nicht erfasst. Das sei aus ökonomischer Sicht „nicht haltbar“, die offiziell ausgewiesene Inflationsrate mithin zu niedrig. Johannes Schwanitz schlägt deswegen einen Ansatz zur Berechnung einer „erweiterten Inflationsrate“ vor, bei dem auch die direkten Auswirkungen des Zinsanstiegs für die privaten Haushalte angemessen berücksichtigt werden sollen.

Schwanitz hat zweifellos recht mit seiner Feststellung, dass das Tempo des jüngsten Zinsanstiegs hierzulande ungewöhnlich hoch war (anderswo im Übrigen auch). Richtig ist ferner, dass diese Zinssteigerungen ihre preisdämpfenden Wirkungen – abgesehen von der Erwartungsbildung – primär über eine Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entfalten; ein fundiertes Verständnis der Inflationsursachen ist für die Ableitung der geldpolitischen Reaktion daher zentral. Und es stimmt auch, dass Zinserhöhungen unter bestimmten Umständen zu Güterpreiserhöhungen führen können, auch wenn der konkrete Zusammenhang unbestimmt und von zahlreichen Aspekten abhängig ist (Güterart, Branche, Wettbewerbsumfeld, Finanzierungssituation des Unternehmens, steuerliche Rahmenbedingungen usw.). Doch dass es diesen „indirekten“ (1) Einfluss grundsätzlich gibt, ist unter Ökonomen unstrittig.

Nicht überzeugen kann hingegen sowohl die Argumentation zugunsten einer Berücksichtigung von Kanal (2) in der VPI-Berechnung als auch der darauf basierende Vorschlag einer „erweiterten Inflationsrate“. Dagegen sprechen mindestens drei Gründe.

Erstens die Definition des VPI und dessen originäre Messabsicht: Im jüngsten Bericht des Statistischen Bundes-

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

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

Der Autor dankt Oliver Lerbs, Nina Michaelis, Reimund Mink, Karl-Heinz Tödter und Gerhard Ziebarth für angeregte Diskussionen und hilfreiche Kommentare zum Artikel. Alle verbleibenden Fehler sind allein die Verantwortung des Autors.

Prof. Dr. Manuel Rupprecht ist Dekan der Münster School of Business und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaftspolitik.

amts (2024) zum Thema heißt es im ersten Satz: „Der Verbraucherpreisindex für Deutschland (VPI) misst die durchschnittliche Preisveränderung aller Waren und Dienstleistungen, die von privaten Haushalten für Konsumzwecke gekauft werden.“ Es geht also um die Konsumausgaben privater Haushalte, nicht um all ihre Ausgaben für die private Lebensführung. Konsum wiederum bedeutet im ökonomischen Sinne die Verwendung von Waren und Dienstleistungen zur unmittelbaren Befriedigung von Bedürfnissen. Welche das im Einzelnen sind (Nahrung, Schlaf, Mobilität etc.), ist höchst individuell und unter anderem vom Einkommen und Vermögen eines Haushalts abhängig (Gürer & Weichenrieder, 2020).

Das zur VPI-Berechnung genutzte – und von Schwanitz kritisierte – Wägungsschema reflektiert das mittlere Konsumverhalten deutscher Privathaushalte, die Inflationsrate also die Preisentwicklung der im Durchschnitt erworbenen Konsumgüter. Abweichungen davon sind auf Haushaltsebene eher die Regel denn die Ausnahme, weswegen sich einzelne Haushalte – wie von Schwanitz richtig erkannt – durchaus mit höheren Preissteigerungen bei ihrem Konsumgüterbündel konfrontiert sehen können als es die offiziell ausgewiesene (mittlere) Inflationsrate erwarten ließe. Angesichts der Durchschnittsbetrachtung des VPI gilt das Argument allerdings in beide Richtungen, d.h. es gibt auch Haushalte mit geringeren Preissteigerungen. Wie sich diese Heterogenität im jüngsten Inflationsumfeld dargestellt hat, zeigen unter anderem Schulze Düding et al. (2022).

Dass bei einem Teil der Haushalte aber gestiegene Kreditzinsausgaben für eine höhere Inflationsrate verantwortlich sein sollen, ist in diesem Zusammenhang aus ökonomischer Sicht höchst fragwürdig. Zinsausgaben befriedigen nicht per se ein Bedürfnis. Sie sind der Preis für die zur Bedürfnisbefriedigung in Anspruch genommene Fremdfinanzierung, also Mittel zum Zweck. Im Zentrum steht die Preisentwicklung von Konsumgütern, unabhängig davon, wie deren Erwerb finanziert wird (Einkommen, Vermögen, Verschuldung etc.). Die von Schwanitz vorgenommene pauschale Gleichstellung von Kreditzinsen mit „Mietzinsen“ ist deswegen unangemessen, dienen Letztere doch eindeutig der Bedürfnisbefriedigung (Wohnbedürfnis) und sind deswegen völlig zurecht im VPI enthalten. Begriffliche Übereinstimmungen bedeuten nicht automatisch inhaltliche Kongruenz.

Die einzig plausible Ausnahme stellt die Bemessung der Ausgaben für das selbst genutzte Wohneigentum dar. Unter bestimmten Umständen ist es ökonomisch angemessen, zu diesen Ausgaben (Reparaturen, Gebäudeversicherung etc.) auch die Zinszahlungen für etwaige Kreditverbindlichkeiten zu zählen (Poterba, 1984; Hill et

al., 2023).¹ Dagegen spricht allerdings, dass der private Immobilienerwerb aus ökonomischer Sicht nicht nur Konsum-, sondern auch Investitionscharakter hat (Dany-Knedlik & Papadia, 2021). Schließlich dienen die Zinszahlungen neben der Befriedigung des Wohnbedürfnisses hier auch dem Erwerb eines Vermögensgegenstands.² Darüber hinaus besteht auch der Zins selbst aus mehreren Komponenten (Risikoprämie, Dienstleistungsentgelt, Inflationserwartungen etc.). Davon wiederum passen nur einige konzeptionell zum VPI. Hier sauber zu differenzieren, ist methodisch schwierig, weswegen der Internationale Währungsfonds (IWF et al., 2020) schon allein deswegen empfiehlt, Zinszahlungen nicht in den VPI aufzunehmen.³ Und schließlich würde eine Berücksichtigung von Hypothekenzinsen im VPI dessen Nutzen für geldpolitische Zwecke deutlich reduzieren, da Zielgröße (Preisstabilität) und Steuerungsinstrument (Zinsen) direkt miteinander vermischt würden (was Schwanitz im Übrigen sogar selbst erkennt). Genau dieser Nutzen gehört jedoch zu den zentralen Motiven einer VPI-Berechnung, weswegen sich Methodik-Experten für die Verwendung eines alternativen Ansatzes zur Bemessung der Ausgaben für selbstgenutztes Wohneigentum aussprechen (Eurostat, 2023).⁴ In Deutschland wird etwa der sogenannte Mietäquivalenzansatz im VPI genutzt (Hagenkort-Rieger & Sewald, 2021).

Zweitens führt Schwanitz Vorschlag, das Wägungsschema um Ausgaben für Kreditzinsen aller Art zu ergänzen, zu einer Verzerrung. So erkennt er zwar zurecht, dass höhere Zinsen für sich genommen zu höheren Kapitalkosten führen. Was aber ist mit anderen Einflussfaktoren auf diese Kosten, z. B. Abschreibungen oder Subventionen? Beeinflussen diese nicht auch (direkt oder indirekt) die Ausgaben privater Haushalte? Selbst wenn sich alle genannten Aspekte in Bezug auf das selbst genutzte Wohneigen-

1 Zu den Umständen gehört unter anderem die Annahme, dass die Grenzkosten des Wohneigentums dem Grenznutzen der „Housing Services“ (also der Marktmiete für ein vergleichbares Objekt) entsprechen.

2 Die pauschale Klassifikation aller Ausgaben für selbstgenutztes Wohneigentum (einschließlich Tilgungs- und Zinszahlungen) als Konsumausgaben wäre daher unzutreffend. Eine übliche Approximation zur Differenzierung der Konsum- und Investitionsausgaben besteht in Form einer getrennten Betrachtung der Ausgaben für das Grundstück und den Wohnraum an sich. Für ausführliche methodische Hinweise siehe Eurostat (2023).

3 Konkret heißt es in Ziffer 2.153: „Given the complexity of interest flows and the fact that the different flows need to be treated differently, payments of nominal interest should not be included in a CPI, especially in inflation conditions.“

4 Die EZB selbst hat sich dieser Frage im Rahmen ihres jüngsten Prozesses zur Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie gewidmet. Dabei wurden verschiedene Konzepte zur Berücksichtigung der Kosten des selbstgenutzten Wohneigentums erwogen; bisher wird diese Komponente im europaweit Harmonisierten VPI (HVPI) gar nicht erfasst. Von den vier zur Wahl stehenden Ansätzen wurde schlussendlich ein Ansatz zur näheren Prüfung empfohlen – und zwar einer ohne Zinszahlungen (EZB, 2021).

tum lösen ließen – was unwahrscheinlich ist – und man Schwanitz diesbezüglicher Argumentation folgt, müssten sämtliche Kapitalnutzungskosten berücksichtigt werden, um eine solche Verzerrung zu vermeiden – also auch jene, die zu geringeren Ausgaben führen (z. B. Subventionen). Allein dies dürfte die Auswirkungen von Zinssteigerungen auf eine „erweiterte Inflationsrate“ deutlich geringer ausfallen lassen als von Schwanitz geschätzt.

Drittens ist die von Schwanitz getroffene Annahme einer „vollständigen Durchdringung des Kreditbestands mit den gestiegenen Kreditzinsen“ und die darauf basierende Berechnung des „Inflationseffekts“ der Zinswende ein denkbar unwahrscheinliches Szenario. Zum einen sinken die Zinsen bereits wieder, zum anderen haben Privathaushalte das Umfeld niedriger Zinsen geschickt genutzt und sich diese langfristig gesichert. Gemäß den Angaben der Deutschen Bundesbank (2023) war der Anteil der Haushalte, deren Kreditzinsen für zehn Jahre und länger fixiert sind, am Beginn der Zinswende mit 50 % so hoch wie nie zuvor seit Einführung des Euro. Natürlich gilt das nicht für alle, d. h. für bestimmte Haushalte wird die Zinswende zweifellos schon bald zu höheren Zinsausgaben führen oder hat dies bereits getan. Die Aussage, wonach sich „die 7,3 Mio. Haushalte mit Wohnungsbaukrediten [...] große Sorgen über die dramatischen Steigerungen ihrer Finanzierungskosten“ machen, erscheint vor diesem Hintergrund jedoch – vorsichtig formuliert – übertrieben. Gleiches gilt für die ermittelte „erweiterte Inflationsrate“.

Zu dieser Kritik an der methodischen Erweiterung des VPI und ihrer inhaltlichen Begründung kommen weitere inhaltliche Schwächen in der Argumentation. So wird etwa unterstellt, dass der Anstieg der Inflationsrate allein auf einen „historischen Angebotsschock“ zurückzuführen sei; dass das nicht stimmt, zeigen z. B. Gonçalves und Köster (2022). Des Weiteren werden Zusammenhänge mitunter recht einseitig oder (zu) stark vereinfacht dargestellt, z. B. wenn behauptet wird, dass die derzeitige Wachstumsschwäche Deutschlands wesentlich auf die Geldpolitik zurückzuführen sei. Unbeteiligt ist sie sicher nicht, insbesondere im Bereich der Bauwirtschaft. Doch dass das geringe Wirtschaftswachstum tatsächlich primär auf andere Faktoren (z. B. die wirtschaftspolitische Unsicherheit) zurückzuführen ist, lässt sich unter anderem im Frühjahrgutachten des Sachverständigenrates (2024) nachlesen. Und dass die Geldpolitik für die Entwicklungen in bestimmten Industrien verantwortlich sei oder diese bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen habe, weil dortige Investitionen „dringend benötigt“ würden oder sie für „Wohlstand und sozialen Frieden“ wichtig seien, ist schon allein im Lichte des Mandats der EZB (Vorrang der Preisstabilität) abwegig.

Kurzum: Natürlich kann man über die Berechnung von VPI, Inflationsrate und deren Verwendung diskutieren. Man kann z. B. die Art und Weise kritisieren, wie Qualitätsverbesserungen bei Konsumgütern bei der Preisentwicklung im VPI berücksichtigt werden (Schnabl, 2020), fragen, ob die Geldpolitik wirklich (nur) auf den VPI und nicht (auch) auf andere Preisindikatoren achten sollte (z. B. den BIP-Deflator, Wieland, 2024) oder alternative Konzepte zur Messung der Lebenshaltungskosten privater Haushalte vorschlagen (Tödter & Ziebarth, 2021). Bei all dem ist es jedoch wichtig, stets Ziel, Konzept und Komplexität der Zusammenhänge zu berücksichtigen. Andernfalls drohen methodische Inkonsistenzen, inhaltliche Fehlschlüsse und gegebenenfalls sogar falsche Politikempfehlungen.

Literatur

- Dany-Knedlik, G. & Papadia, A. (2021). Berücksichtigung von selbstgenutztem Wohnen im Preisindex kann Glaubwürdigkeit der EZB stärken. *DIW Wochenbericht*, 88(49), 795–802.
- Deutsche Bundesbank. (2023). *Finanzstabilitätsbericht*.
- Eurostat. (2023). Owner-occupied housing and the harmonized index of consumer prices. *Statistical Working Papers*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/w/ks-tc-23-001>
- EZB – Europäische Zentralbank. (2021). Inflation measurement and its assessment in the ECB's monetary policy strategy review. *Occasional Paper Series*, (265).
- Goncalves, E. & Köster, G. (2022). The role of demand and supply in underlying inflation – decomposing HICPX inflation into components. *ECB Economic Bulletin*, (7), 70–75.
- Güter, E. & Weichenrieder, A. (2020). Inflation, Inflationsmessung und Zentralbankpolitik. *Wirtschaftsdienst*, 100(11), 834–838.
- Hagenkort-Rieger, S. & Sewald, N. (2021). Theoretische und praktische Ansätze der Inflationsmessung in Zeiten der Corona-Pandemie. *WIS- TA – Wirtschaft und Statistik*, 73(1), 19–33.
- Hill, R. J., Steurer, M. & Waltl, S. R. (2023, 13. Mai). Owner-Occupied Housing, Inflation, and Monetary Policy. *Journal of Money, Credit and Banking*. <https://doi.org/10.1111/jmcb.13059>
- IWF – Internationaler Währungsfonds, International Labor Organization, Eurostat, UNECE, OECD & Weltbank. (2020). *Consumer Price Index Manual – Concepts and Methods*. IMF Publication Services.
- Poterba, J. M. (1984). Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset-Market Approach. *Quarterly Journal of Economics*, 99(4), 729–752.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2024). *Frühjahrgutachten*.
- Schnabl, G. (2020). Die Inflationsmessung erzeugt die Illusion der stabilen Kaufkraft. *Wirtschaftsdienst*, 100(11), 838–841.
- Schulze Düding, J., Kritikos, A., Morales, O. & Priem, M. (2022). Untere Einkommensgruppen noch gezielter entlasten. *Wirtschaftsdienst*, 102(8), 590–594.
- Statistisches Bundesamt. (2024, April). *Statistischer Bericht – Verbraucherpreisindex für Deutschland – lange Reihen ab 1948 [Dataset]*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Publikationen/Downloads-Verbraucherpreise/statistischer-bericht-verbraucherpreisindex-lange-reihen-5611103241045.xlsx>
- Tödter, K.-H. & Ziebarth, G. (2021). Lifetime cost of living and effective prices: theory and evidence for Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 241(1), 29–69.
- Wieland, V. (2024, 15. Februar). Erledigt ist das Thema Inflation noch nicht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/oekonom-wieland-im-interview-kann-mandem-rueckgang-der-inflation-trauen-19518662.html>

Johannes Schwanitz

Eine Erwiderung auf die Replik von Manuel Rupprecht

Zwei Jahre nach dem historisch schnellsten Zinsanstieg auf das höchste Zinsniveau der EZB-Geschichte kommt die EZB (2024) zu dem Ergebnis, dass mit einem Anteil von 75 % „Angebotsschocks als Ursache für die Abweichung der Inflationsrate von ihrem Mittelwert“ gelten können.¹ Im Erstbeitrag wurde vor dem Hintergrund der Anpassungsreaktionen über den Zinskanal die Frage gestellt, ob und inwieweit das bestehende offizielle statistische Berichtswesen zum einen in der Lage ist, die Preise erhöhenden Auswirkungen der Leitzinserhöhung auf die Wirtschaft sowie die Haushalte aufzuzeigen. Zum anderen wurde problematisiert, dass insbesondere die teils drastisch gestiegenen Zinsausgaben für ca. 7 Mio. Haushalte mit Immobilienkrediten in Höhe von ca. 1.500 Mrd. Euro in Deutschland anders als Mietzinsen nicht im Verbraucherpreisindex (VPI) berücksichtigt werden. Dies erfolgte mit einer ersten quantitativen Abschätzung, um eine Transparenz im Sinne des Verursachungsprinzips herzustellen, damit Konsequenzen in der Öffentlichkeit und Politik datengestützt diskutiert werden können.

(Kredit-)Zinsen als pagatorische und kalkulatorische Preistreiber

In seiner Replik stimmt Rupprecht darin überein, dass Zinserhöhungen grundsätzlich einen preiserhöhenden Einfluss auf Konsumgüter haben können. Konsens besteht auch darin, dass die EZB bei unsachgemäßer Anwendung die Auswirkungen ihrer eigenen Beschlüsse zum Anlass nehmen könnte, weitere preiserhöhende Maßnahmen zu veranlassen. Eine Feuerwehr, die statt Wasser auch Brandbeschleuniger verwendet, könnte ein Sinnbild dafür sein.

Zinsen als Aufwendungen und Erträge

Auf die im Erstbeitrag genannte Größenordnung der von der Bundesbank berechneten gestiegenen Zinsaufwendungen in deutschen Unternehmen um ca. 13,7 Mrd. Euro von 2021 zu 2022 (Bundesbank, 2023a) geht Rupprecht nicht weiter ein, obwohl diese offenbar vollständig über höhere Preise kompensiert wurden und eine erste Evidenz auf die Kausalkette „Steigende Zinsen führen (auch) zu steigenden Preisen“ anzeigt. Betrachtet man den Anstieg sämtlicher Zinserträge aller Kreditinstitute in Deutschland insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese erst im zweiten Halbjahr 2022 erfolgten, zeigt sich zudem eine be-

achtliche Erhöhung des durchschnittlichen Aktivzins um 18 Basispunkte, d.h. 35 Mrd. Euro (Bundesbank, 2023a). Auch wenn nicht alle Zinserträge in Höhe von 167 Mrd. Euro aus dem Kundengeschäft erwirtschaftet werden, wird deutlich, welche Mehrkosten über alle Wertschöpfungsstufen hindurch letztlich zu Preiseffekten für die Haushalte führen können (vgl. Tabelle 1).

Daher soll im Folgenden eine weiterführende, erste Abschätzung für das Jahr 2023 erfolgen, weil erst dann das erhöhte Zinsniveau bei vielen Kreditarten – je nach auslaufender Festzinsbindung – schlagend wurde. Dadurch, dass die Bundesbank regelmäßig (erst) im September eines Jahres detaillierte Daten über die „Ertragslage der deutschen Kreditinstitute“ in ihrem Monatsbericht veröffentlicht, sollen dazu bei ausgewählten Institutsgruppen auf Basis der mittlerweile abgehaltenen Bilanz-Pressekonferenzen im Frühjahr 2024 erste Näherungen erfolgen. So verdoppelten sich die Zinserträge allein bei nur vier Banken² von 2022 auf 2023 um 53,5 Mrd. Euro auf 106,9 Mrd. Euro bei annähernder Konstanz des Volumens – und das ohne die Sparkassen als mit Abstand größter Institutsgruppe.³ Es stellt sich erneut die Frage, warum solche erheblichen Mehrausgaben für Unternehmen und Haushalte in den für Zinsentscheidungen primär relevanten statistischen Berichten nicht vorgesehen sind und dadurch die Gefahr eines Zirkelschlusses mit „falschen Politikempfehlungen“ immanent ist.

Es wird auch deutlich, wie wichtig Leitzinserhöhungen über den Zinskanal für die Gewinne der Banken sind. Insbesondere durch *erstens* verzögerte sowie *zweitens* aktiv- und passivseitige asymmetrische Anpassungen gelingt es den Banken, den Zinsüberschuss bei Zinserhöhun-

2 Deutsche Bank: 33,9 Mrd. Euro (23,9 Mrd. Euro auf 57,8 Mrd. Euro); Kreditgenossenschaften: 8,2 Mrd. Euro (19,6 Mrd. Euro auf 27,8 Mrd. Euro); Commerzbank: 6,8 Mrd. Euro (6,1 Mrd. Euro auf 12,9 Mrd. Euro); UniCredit Bank GmbH (HVB): 4,6 Mrd. Euro (3,8 Mrd. Euro auf 8,4 Mrd. Euro).

3 Die Sparkassen-Finanzgruppe veröffentlicht keine Zinserträge, so dass differenzierte Analysen erst mit dem Bundesbank Monatsbericht September 2024 erfolgen können.

1 „Laut einer EZB-Analyse hatten zur Zeit der höchsten Inflation Angebotsschocks als Ursache für die Abweichung der Inflationsrate von ihrem Mittelwert dreimal so viel Gewicht wie Nachfrageschocks.“

Prof. Dr. Johannes Schwanitz ist Professor am Institut für Prozessmanagement und Digitale Transformation der Fachhochschule Münster.

Tabelle 1

Veränderung von Bilanzsumme, Zinserträgen und Aktivzins aller Kreditinstitute in Deutschland

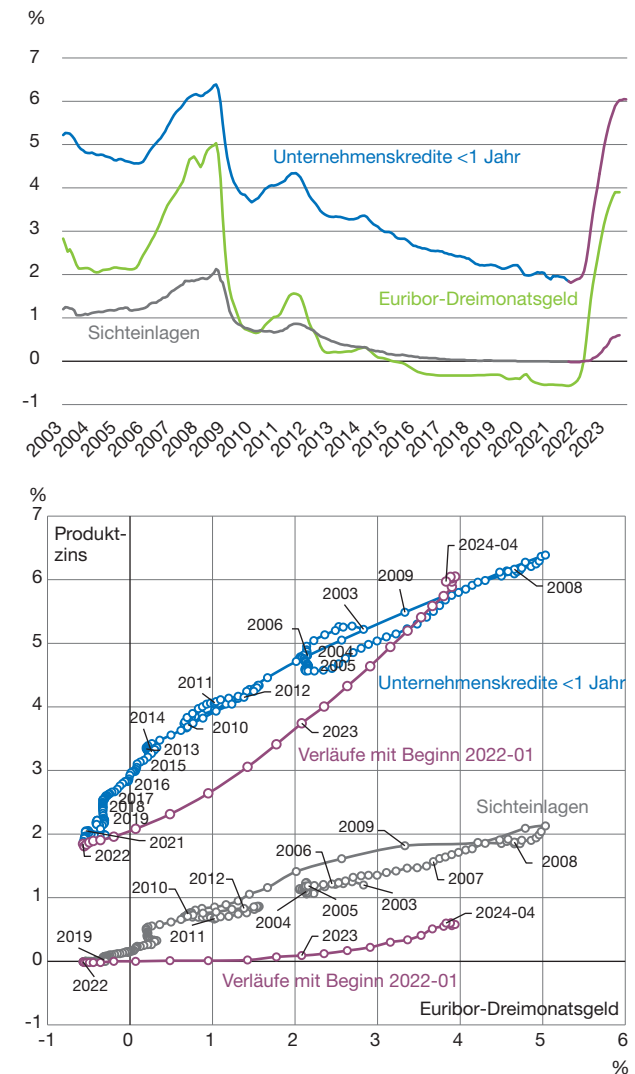
	2021	2022	Differenz
Bilanzsumme (Mrd. Euro)	9.476	10.609	+1.133
Zinserträge (Mrd. Euro)	132	167	+35
Durchschnittlicher Aktivzins (%)	1,39	1,57	+0,18

Quelle: Bundesbank (2023a).

gen zu steigern.⁴ Exemplarisch soll daher bei zwei ausgewählten Produkten das Zinsanpassungsverhalten der Banken mit dem sogenannten Elastizitätsdiagramm näher analysiert werden (Schwanitz, 1996). Hierbei wird der zeitliche Verlauf kausal abhängiger Größen in ein Streudiagramm überführt mit der Besonderheit, dass die einzelnen Datenpunkte in zeitlicher Reihenfolge miteinander verbunden werden.⁵ In Abbildung 1 sind die Zinsen für kurzfristige Unternehmenskredite, Sichteinlagen und der als Referenzzins für den Geldmarkt gebräuchliche 3-Monats-Euribor von 2003 bis 2024 als Zeitreihen (vgl. Abbildung 1 oben) und im Elastizitätsdiagramm (vgl. Abbildung 1 unten) dargestellt.⁶ Die Linienverläufe im Elastizitätsdiagramm können typische Muster aufweisen, mit denen sich dynamische Reaktionen identifizieren lassen. So weisen etwa Schleifen auf Anpassungsverzögerungen hin, die häufig zur temporären Margenausweitung genutzt werden. Seit Mitte 2023 erfolgte die Zinsreaktion bei den Unternehmenskrediten sogar überproportional mit einer Elastizität größer eins – ganz im Gegensatz zur verzögerten Anpassung in der Zinssenkungsphase von 2012 bis 2019. Die Zinsmargen konnten durch diese Windfall-Profits regelmäßig ausgeweitet werden.

Insgesamt scheinen Finanzdienstleister zu den sehr wenigen großen Profiteuren der Zinswende zu gehören. Gleichwohl sehen auch sie die Zinspolitik als eine Ursache für den herbeigeführten wirtschaftlichen Einbruch. So konstatiert der BVR (2024): „Im Zuge dieser Zinspolitik stiegen die Finanzierungskosten, und die konjunkturellen Aussichten der Weltwirtschaft sanken entsprechend.“ Die Sparkassen (2024) als mit Abstand größte Institutsgruppe hofften auf ein dauerhaft hohes Zinsniveau: „Rund zehn Jahre mussten wir alle mit niedrigsten Zinsen umgehen. Da Geld fast keinen Preis mehr hatte, hat das tiefe Löcher in die Ertragslage der Kreditinstitute gefressen. Dar-

Abbildung 1

Zinsanpassungsreaktion im Elastizitätsdiagramm, 2024

Quelle: Bundesbank (2024).

aus haben sich die Sparkassen 2023 befreien können und knüpfen wieder an frühere – bessere – Zeiten an.“ Sicherlich haben die zu Beginn der Zinswende in den Medien häufig und ausschließlich zustimmend zu Wort kommenden Chefvolkswirte der Finanzdienstleister so einen Kollateralnutzen nicht primär im Sinn gehabt.

Vor diesem Hintergrund ist der Status quo eines fehlenden Ausweises von Zinsausgaben in inflationsrelevanten Statistiken für die Banken durchaus von Vorteil, wird doch ihr Preise erhöhender Einfluss für Haushalte und Unternehmen nicht transparent – und das, obwohl bereits 2023 Mehrbelastungen in dreistelliger Milliardenhöhe auf die Volkswirtschaft zugekommen sind. Fast schon um Verständnis dafür bittet die EZB (2024b) im Juni 2024: „Uns

4 Im Finanzstabilitätsbericht 2023 heißt es dazu: „Die deutschen Banken verzeichnen hohe Zinsgewinne, da sie die höheren Zinsen noch nicht vollständig an ihre Einleger weitergegeben haben.“ (Deutsche Bundesbank, 2023b).

5 Siehe auch <https://public.tableau.com/app/profile/johannes.schwanitz/viz/ZinsdashboardgesamtV22/Story1>

6 Eine Elastizität von 0,8 bedeutet z. B., dass eine Bank auf eine Zinserhöhung am Geld- und Kapitalmarkt um einen Prozentpunkt mit einem 0,8-prozentigen Preisanstieg reagiert.

ist bewusst, welche Belastung die steigende Inflation und die daraus folgenden Zinsanhebungen für manche Menschen und Unternehmen bedeutete. Die Kosten für Unternehmens- und Immobilienkredite stiegen rasant an.“ Über die Höhe dieser Belastungen gibt es jedoch bis heute keine Informationen seitens der EZB.

Zinsen als kalkulatorische Komponente

Ergänzend zu Rupprechts Aussage, dass Leitzinssteigerungen „unstrittig“ auch preiserhöhende Effekte haben, lässt sich neben den durch die Zinswende gestiegenen pagatorischen Zinskosten für die Wirtschaft noch ein weiterer Treiber für höhere Preise ausmachen: Durch das gestiegene Zinsniveau erhalten sämtliche geplante und bestehende Investitionen einen höheren kalkulatorischen Verzinsungsanspruch, der (1) zu einer Reduktion oder Unterlassung der geplanten Maßnahmen oder (2) zu höheren Preisen durch Aufschläge in der Preiskalkulation führen kann.

Zu 1): Wirtschaftsminister Habeck hat auf dem 15. Wohnungsbau-Tag 2024 erklärt, dass die Krise, in der sich die Baubranche befinde, „zynisch gesprochen, geplant war“. Und: „So hat die Europäische Zentralbank es aufgesetzt: Das ist der Sinn von höheren Zinsen, dass die Wirtschaft sich abkühlt.“ (GdW, 2024). Diese Sätze haben ihm in der Presse viel Kritik eingebracht. Dabei hat er nur mit eigenen Worten die Aussagen der EZB (2023) wiedergegeben: „Die bisherigen Zinserhöhungen des EZB-Rats zeigen weiterhin eine starke Wirkung. Die Finanzierungsbedingungen haben sich weiter verschärft und dämpfen zunehmend die Nachfrage.“ Hier blieben allerdings kritische Reaktionen und Fragen nach der Verantwortung der EZB weitgehend aus.

Zu 2): Größere und langfristige Investitionen, etwa in Energieinfrastruktur oder in Wohnungsbauprojekte, werden in der betrieblichen Praxis neben einer Aufwands- und Ertragsbetrachtung mit einer dynamischen Investitionsrechnung ergänzt. Hier spielt der Kalkulationszins eine zentrale Rolle, da er als Diskontierungszinssatz den Zeitwert des Geldes zukünftiger Ein- und Auszahlungen auf den Bewertungszeitpunkt ab- oder aufzinst. Der Verzinsungsanspruch der Realinvestition orientiert sich dabei im Sinne einer Opportunitätsbetrachtung an den Referenzzinsen am Geld- und Kapitalmarkt.

Es lässt sich leicht mit einer Kapitalwertbetrachtung ausrechnen, dass beispielsweise bei einer Investition mit 10-jähriger Laufzeit und konstanten Rückzahlungen eine Verdoppelung des Kalkulationszinses wegen gestiegener Marktzinsen von z. B. 3 % auf 6 % regelmäßig eine Preiserhöhung um 16 % erforderlich macht, um den gleichen Kapitalwert bei gestiegenen Zinsen zu erhalten. Damit werden Preissteigerungen allein durch die finanzmathe-

matische Hebelwirkung eines erhöhten Kalkulationszinses in erheblichem Maß erfolgen.

Ausgerechnet im Energiesektor, der für die extremen Preissprünge 2022 hauptverantwortlich war, sorgt derzeit ein Verzinsungsanspruch auf investiertes Kapital für steigende Preise: So hat der Staat 2023 die Garantierendite für Netzbetreiber von 5,07 % auf 7,09 % angehoben, um diese an das allgemeine Zinsniveau anzupassen. Weitere Aufschläge werden wohl über Preiserhöhungen von ca. 0,5 Mrd. Euro über die Strom- und Gasrechnung der Netzentgelte den Betreibern zukommen (Höfgen, 2024). Möglicherweise gibt es auch in Deutschland Verträge wie in der Schweiz, bei denen die Preise an das Zinsniveau gekoppelt werden. Dort ist z. B. der Referenzzinssatz für Immobilien ein wichtiger Indikator für die Mietzinsgestaltung. Dieser wurde zum ersten Mal seit Bestehen Mitte 2023 um 0,5 % angehoben, was Vermietern erlaubt, die Mieten pauschal um 6 % zu erhöhen.

Aufnahme von Kreditzinsen für selbstgenutzte Immobilien in den Verbraucherpreisindex (VPI)

Im Zusammenhang mit den Ausgaben für das Wohnbedürfnis wurden Gemeinsamkeiten bei den Begriffen Mietzinsen und Kreditzinsen aufgezeigt. So konstatiert Rupprecht: „Unter bestimmten Umständen ist es ökonomisch angemessen, zu diesen Ausgaben (Reparaturen, Gebäudeversicherung etc.) auch die Zinszahlungen für etwaige Kreditverbindlichkeiten zu zählen.“ Ein Problem sieht er, wie andere auch, in der Isolation von Vermögensänderungen durch einen zusätzlichen investiven Charakter des Immobilienkaufs. Seine Aussage „Schließlich dienen die Zinszahlungen neben der Befriedigung des Wohnbedürfnisses hier auch dem Erwerb eines Vermögensgegenstands“ bestätigt die konsumtiven Eigenschaften dieser Ausgaben. Allerdings tragen Zinszahlungen allein als Kapitaldienst nicht zum Erwerb eines Vermögensgegenstands bei, da sich die Höhe der Schulden nicht ändert. Tilgungszahlungen sind wegen der Vermögenserwerbskomponente aus den Kapitaldiensten selbstverständlich zu isolieren.

Für die Aufnahme von Kreditzinsen selbst genutzter Immobilien in den VPI und für ein vollständiges Bild dieser Preiseffekte sprechen darüber hinaus:

- Kreditzinsen für das Kreditvolumen von aktuell ca. 1.500 Mrd. Euro für selbst genutzte Immobilien sind für über 7 Mio. Haushalte eine bedeutende und regelmäßige Ausgabe. Ihre Aufnahme in den VPI würde daher die realen Lebenshaltungskosten genauer widerspiegeln, da sie einen wesentlichen Teil des Budgets ausmachen. Aktuell ist es so, dass etwa die Verbraucherpreise „Flugticket, Mittelamerika, Business(!)“ und zukünf-

tig Cannabis ein höheres Gewicht im VPI bekommen als Kreditzinsen.

- Die Berücksichtigung von (steigenden) Hypothekenzinsen würde auch die Auswirkungen auf die Kaufkraft von Hausbesitzern genauer widerspiegeln. Diese erleben eine andere Art der finanziellen Belastung als Mieter für das gleiche Bedürfnis.
- Ein VPI, der auch Ausgaben für Kreditzinsen für Immobilien beinhaltet, könnte politischen Entscheidungsträgern bessere Informationen liefern. So sind z. B. in Österreich sogar die Hälfte der privaten Kredite variabel verzinst, was dazu führt, dass bei vielen Haushalten unter der steigenden Zinsenlast Ausgabenkürzungen an anderer Stelle durch fehlende Substitutionsmöglichkeiten erfolgen. Zunehmend geraten diese sogar in Notlagen, sodass die Politik mit Vorschlägen wie einem eher kontraproduktiven, steuerfinanzierten „Zinsdeckel“ reagieren möchte.

Auch nach Dullien und Tober (2021) ist die Berücksichtigung der Kosten des selbstgenutzten Wohneigentums notwendig, da sie Konsumausgaben darstellen und für eine vergleichbare Berechnung der nationalen Inflationsraten wichtig sind, besonders aufgrund der unterschiedlichen Mieterquoten. Der Äquivalenzmietenansatz ist ihrer Ansicht nach nicht geeignet, da in Regionen mit niedrigen Mietquoten die Vergleichsmieten fehlen und diese eher Opportunitätskosten als tatsächliche Kosten darstellen. Eine mögliche Alternative wäre die Einbeziehung der tatsächlich gezahlten Hypothekenzinsen, wobei diese die Inflationsrate bei kurzen Zinsbindungen direkt durch geldpolitische Zinserhöhungen oder -senkungen beeinflussen könnten. Damit wird auf den möglichen Zirkelschluss verwiesen, der auch im „Full user cost approach“ und im „Payment approach“ von Eurostat (2023) die Zinszahlungen für Hypothekenkrediten als Finanzierungskosten kritisch gesehen wird: „The inclusion of mortgage interest payments could diminish its usefulness for monetary policy purposes.“

Rupprecht verweist auf den Internationalen Währungsfonds (IWF) (IMF 2020), der unter der Ziffer 2.149 „Interest payments“ damit beginnt, dass es sowohl konzeptionelle als auch praktische Schwierigkeiten bei der Behandlung von Zinszahlungen gibt. So sieht er den nominalen Zinssatz zusammengesetzt aus vier Komponenten, (1) einem theoretischen Zins unter perfekten Kapitalmärkten, (2) einer Risikoprämie, (3) einem Aufschlag für eine Geldentwertung, (4) einer Servicegebühr für die Nutzung von Ressourcen. Damit ergeben sich zwei Diskussionsbereiche:

1. Warum sollte der Nominalzins überhaupt weiter nach Komponenten differenziert werden, während alle an-

deren Verbraucherpreise so gemessen werden, wie sie vom Verbraucher am Point-of-Sale bezahlt werden? So werden Positionen, wie Mieten oder Kraftstoffe, auch nicht weiter zerlegt, obwohl sich insbesondere letztere neben dem Einkaufspreis aus vielen weiteren steuerlichen Komponenten zusammensetzen.⁷

2. Zur wichtigsten Komponente zählt der IWF den Aufschlag als Ausgleich für einen sinkenden Geldwert, der insbesondere unter Inflationsbedingungen den Großteil des Nominalzinses ausmachen kann. Aus diesem Grund variieren nominale Zinssätze direkt mit der erwarteten allgemeinen Inflationsrate, „ein unter Inflationsbedingungen allgemein bekanntes Phänomen.“⁸ Man kommt zu dem Schluss, dass diese Komponente eindeutig außerhalb des Anwendungsbereichs eines VPI liegt.⁹

Diese Folgerung überrascht, denn selbstverständlich gibt es einen Zusammenhang zwischen hohen (Nominal-)Zinsen und gemessener Inflationsrate. Beim IWF wird aber offenbar die Rolle und die Verantwortung der Zentralbanken für die Zinshöhe außer Acht gelassen. Denn die Kausalkette lautet doch wie folgt: hohe (gemessene) Inflationsrate \Rightarrow Leitzinserhöhungen der Zentralbank \Rightarrow Zinsänderungen der Banken über den Zinskanal. Es erschließt sich nicht, weshalb beim IWF-Ansatz genau diejenige Zinskomponente herausgerechnet werden soll, die für die Preissteigerungen für selbstgenutztes Wohnen hauptverantwortlich ist. Gerade unter inflationären Bedingungen sind diese Informationen essenziell, um zielgerichtete Entscheidungen zu treffen und eine Verursachungsgerechtigkeit herzustellen.

Rupprecht führt in diesem Zusammenhang richtigerweise aus, dass die Berücksichtigung von Hypothekenzinsen im VPI dessen Nutzen für geldpolitische Zwecke stark vermindern würde, da Preisstabilität als Zielgröße und Zinsen als Steuerungsinstrument direkt miteinander vermischt würde. Dieser Nutzen sei jedoch ein zentrales Motiv für die Berechnung des VPI. Im Erstbeitrag ist auf diesen wichtigen Grundsatz bereits eingegangen und auch ein getrennter Ausweis vorgeschlagen worden.¹⁰

7 Neben dem Einkaufspreis sind dies Energiesteuer (65,45 Cent/Liter Benzin), der 19 % Mehrwertsteuer auf den Nettopreis, CO₂-Abgabe (10,8 Cent/Liter) sowie einer Erdölbevorratungsabgabe.

8 „For this reason, nominal interest rates vary directly with the expected rate of general inflation, a universally familiar phenomenon under inflation conditions.“

9 Ziffer 2.151: „The third component, the payment of compensation for the creditor's real holding loss, is clearly outside the scope of a CPI. It is essentially a financial transaction. It may account for most of nominal interest under inflation conditions.“

10 „Dabei muss jedoch vermieden werden, dass die EZB in einem Zirkelschluss auf ihre eigenen Maßnahmen mit weiteren Leitzinsänderungen reagiert. Diese Gefahr könnte bereits bestehen, da Unternehmen die Zinskosten durch alle Wertschöpfungsstufen weitergeben. Daher könnte eine ‚nachrichtliche Ausweisung‘ dieser Position sinnvoller sein.“

Abbildung 2

Vorschlag für eine differenzierte Ausweisung von Zinsen und Steuern

Vereinfachte GuV	Differenzierung CPI
EBIT	CPI-IT
- Zinsen	- Zinsausgaben
= EBT	= CPI-T
- Steuern und Abgaben	- Steuern und Abgaben
= Gewinn	= CPI

CPI: Consumer Price Index. CPI-IT: Consumer Price Index before Interest and Taxes. CPI-T: Consumer Price Index before Taxes.

Quelle: eigene Darstellung.

Statt einer nachrichtlichen Berichtsgröße kann möglicherweise die seit den 1980er Jahren bei größeren Unternehmen etablierte Staffelform der Gewinn- und Verlustrechnung als Referenz dienen. Hier wird das operative Betriebsergebnis EBIT (Earnings Before Interest and Taxes) als Differenz von Erträgen und Aufwendungen vor Zinsen und Steuern ausgewiesen, um die Transparenz der Finanzberichterstattung zu erhöhen. Ein gestaffelter Ausweis von Zinsen sowie Steuern würde – in einen VPI/CPI übertragen – die beiden großen institutionellen Akteure EZB sowie den Staat mit seiner durchaus erratischen Steuer- und Abgabepolitik transparenter werden lassen (vgl. Abbildung 2): Zumindest für die Steuern und Abgaben sieht der „Harmonisierte Verbraucherpreisindex zu konstanten Steuersätzen (HVPI-KS)“ bereits einen ähnlichen Ansatz vor (Eurostat, 2024). So können mit einem Vergleich mit dem Standard-HVPI die Auswirkungen von Änderungen der indirekten Steuern (z. B. Mehrwertsteuer und Verbrauchssteuern) auf die Gesamtinflation aufgezeigt werden.

Eine nicht unwesentliche Frage ist in diesem Zusammenhang, ob so viel Transparenz überhaupt gewünscht wird im Vergleich zum Status quo. Das erinnert an die Diskussion zur Einführung der Marktzinsmethode als Teilzinsspannenrechnung für die Banken in den frühen 1990er Jahren. Sie brachte fast schon revolutionäre Einsichten in das betriebliche Geschehen von Banken: Durch die Aufteilung der Zinsspanne wird klar erkennbar, welche Erträge aus dem aktivischen und passivischen Kundengeschäft stammen und welche aus der Steuerung des Zinsrisikos resultieren. Die Einfüh-

rung der Marktzinsmethode wurde allerdings nicht von allen Entscheidungsträgern, insbesondere den Bankvorständen im Aktivgeschäft, begrüßt. Denn die neu entstandene Transparenz führte zu einer detaillierten Offenlegung über Schwächen oder ineffiziente Bereiche sowie einer stärkeren Ergebnisverantwortung. Um sich einer solchen Kritik erst gar nicht aussetzen zu müssen, könnte die EZB nach dem Leitsatz „What you don't / can't measure, you can't manage“ mit vollständiger Datenbasis und erweiterten Kennzahlen eine verbesserte Grundlage für fundierte Entscheidungen schaffen.

Literatur

- Bundesbank. (2023a). *Monatsbericht September 2023, Gewinn- und Verlustrechnungen der Kreditinstitute*, 124.
- Bundesbank. (2023b). *Finanzstabilitätsbericht 2023*, 16.
- Bundesbank. (2024). *MFI-Zinsstatistik [Data set]*. <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/zinssaetze-und-renditen/mfi-zinsstatistik-bestaende-neugeschaeft--650658>
- BVR – Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. (2024). *Jahresbericht*. <https://berichte.bvr.de/jahresbericht-2023/wirtschaftliche-entwicklung/finanzmaerkte/>
- Dullien, S. & Tober, S. (2021). Die gelungene neue Strategie der EZB. *IMK Policy Brief*, 110.
- Eurostat. (2023). *Owner-occupied housing and the harmonised index of consumer prices Outcome of the work of the European Statistical System 2023 edition*.
- Eurostat. (2024). *Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), Administrierte Preise [Data set]*. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/hicp/information-data#HVPI-administriertePreise>
- EZB. (2023, 14. September). *Geldpolitische Beschlüsse*. [Pressemitteilung]. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230914--aab39f8c21.de.html>
- EZB. (2024a, 1. Juli). *Geldpolitik in einem ungewöhnlichen Zyklus: die Risiken, der Pfad und die Kosten* [Rede von EZB-Präsidentin Christine Lagarde]. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp240701--ba1ae1bd25.de.html>
- EZB. (2024b, 8. Juni). *Warum wir die Zinsen angepasst haben* [Der EZB-Blog]. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2024/html/ecb.blog240608--aa46b5f2a0.de.html>
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2024, 11. April). 15. Wohnungsbautag: Konjunktur-Motor Wohnungsbau – Worauf wartet Deutschland? [Veranstaltung]. <https://www.gdw.de/veranstaltungen/15-wohnungsbautag/>
- Höfgen, M. (2024, 10. Juni). Netze vor Überlastung schützen? So werden Verbraucher stattdessen gemolken. *Berliner Zeitung*. <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft-verantwortung/netze-vor-ueberlastung-schuetzen-so-werden-verbraucher-von-den-netzbetreibern-gemolken-li.357360>
- IMF – International Monetary Fund. (2020). *Consumer price index manual: concepts and methods*.
- Schwanitz, J. (1996). Elastizitätsorientierte Zinsrisikosteuerung in Kreditinstituten. *Schriftenreihe des Zentrums für Ertragsorientiertes Bankmanagement* [Begründet und herausgegeben von H. Schierenbeck & B. Rolfes].
- Sparkassen. (2024, 12. März). Ulrich Reuter, Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, anlässlich der Bilanzpressekonferenz.

Title: Inflation Calculation: Reply and Rejoinder

Abstract: In the March 2024 issue, *Wirtschaftsdienst* published an article entitled “Inflation calculation: ECB Interest Rate Policy is Not Statistically Recognised as a Driver of Inflation” by Johannes Schwanitz. Manuel Rupprecht takes a different view in a reply; Schwanitz then explains his position in a rejoinder.

Susanne Erbe

Die Lage im deutschen Gesundheitswesen

Während der Coronakrise kam es darauf an, dass die Krankenversorgung funktionierte. Mittlerweile werden zaghafte Versuche unternommen, Fehler aufzuarbeiten. Nach dem Ende der akuten Krise ist es auch wieder an der Zeit, grundlegende Probleme anzugehen. So will Gesundheitsminister Lauterbach eine Krankenhausreform wagen. Zuletzt wurden einige Reformen des deutschen Gesundheitswesens umgesetzt, unter anderem die Neugestaltung von Finanzierung und Mittelverteilung der gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) durch einen Gesundheitsfonds ab 2009 und die Einführung von Fallpauschalen für die Leistungsabrechnung in den Krankenhäusern, die ebenfalls 2009 deutschlandweit wirksam wurde.

Die deutschen Gesundheitsausgaben standen 2022 im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) mit 12,7 % weltweit an zweiter Stelle nach den USA (16,6 %). Deutschland lag damit in der EU an erster Stelle vor Frankreich (12,1 %) und Österreich (11,4 %) (vgl. Abbildung 1). Die OECD definiert die Gesundheitsausgaben sehr weit (wie auch die deutsche Statistik). Ob die Gesundheitssysteme eher direkt staatlich gelenkt oder durch private oder öffentliche Versicherungen organisiert sind, entscheidet letztlich aber nicht über die relative Höhe der Ausgaben. Die skandinavischen Länder – sie liegen eher im unteren Bereich, vor allem Dänemark mit 9,5 % – haben ein staatliches System, genau wie Großbritannien (11,3 %) und zu einem geringeren Teil auch die südeuropäischen Staaten. Die übrigen Länder organisieren die Krankenversorgung weitgehend in einem Pflicht-Versicherungssystem (OECD, 2023, Figure 7.10.).

Der Vergleich mit den USA zeigt, dass diese aggregierten Daten allein keine Aussage über die Qualität oder die Zugänglichkeit der Gesundheitssysteme erlauben. Trotz hoher Gesundheitsausgaben hatten nach Angaben der OECD nur

91,3 % der US-Bürger Zugang zur Gesundheitsversorgung. In den meisten europäischen Ländern liegt der Zugang bei 100 % (OECD, 2023, Table 1.4.). Auch in Hinblick auf die Lebenserwartung als ein mögliches Kriterium für die Qualität des Gesundheitssystems schneiden die USA schlecht ab: Im Durchschnitt erreichten im Jahr 2021 in den USA Geborene nur 76,4 Jahre, in den skandinavischen Ländern liegt die Lebenserwartung über 83 Jahre, in Deutschland immerhin bei 80,8 Jahre (OECD, 2023, Table 1.2.). Auffällig ist die unterschiedliche Entwicklung der Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP seit 2009: einige Länder wie die USA, die Niederlande und Dänemark verzeichnen deutliche Rückgänge, in anderen wie in Großbritannien und Deutschland nahmen diese zu. Sowohl Dänemark als auch die Niederlande haben in den vergangenen 20 Jahren ihr Gesundheitssystem reformiert, in Dänemark vor allem die Krankenhausversorgung (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2024) – ganz offenbar ein Vorbild für die deutschen Reformen.

Das deutsche Gesundheitssystem

Das deutsche Gesundheitssystem ist breitgefächert. Dominant ist die GKV mit 53 % der Gesundheitsausgaben (vgl. Abbildung 2). Dieser Anteil ist über die letzten 15 Jahre relativ stabil geblieben. Wichtiger Ausgabenträger sind zudem die privaten Haushalte mit einem Anteil von 12 %. Dies betrifft insbesondere Zuzahlungen und Ausgaben für Selbstmedikation. Zu den Gesundheitsausgaben wird auch die soziale Pflegeversicherung gerechnet, deren Leistungen vom 1.4.1995 für ambulante und ab dem 1.7.1996 für stationäre Pflege abgerufen werden konnten. Ihr Anteil an allen Gesundheitsausgaben nahm von 2,5 % (1995) über 7,3 % (2009) auf 11 % (2022) zu – insbesondere da sich die Zahl der Leistungsempfänger seit 2009 mehr als verdoppelt hat (vdek, 2024, S. 56). Ebenfalls wichtig ist und bleibt mit 8 % die private Krankenversicherung, die zu etwas mehr als der Hälfte von beihilfeberechtigten Beamten genutzt wird (vdek, 2024, S. 16). Die Dualität der Vollversicherungssysteme ist in der EU einmalig und wird kritisiert, weil sie zu einer adversen Selektion der Mitglieder und massiven Fehlanreizen in der ambulanten ärztlichen Versorgung führe (z. B. Greß, 2022).

Aber auch die öffentlichen Haushalte hatten 2022 in der Coronakrise eine wichtige Rolle gespielt. Nachdem der Anteil aus verschiedenen Gründen bis 2019 auf 4,4 % gesunken war, erreichte er 2022 10 %. Ursächlich für den Anstieg bei den staatlichen Transfers und Zuschüssen

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

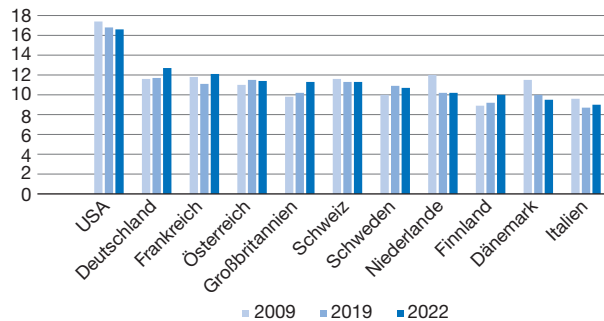
Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

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

Abbildung 1

Gesundheitsausgaben ausgewählter Länder

in % des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: OECD (2023); Erbe (2012).

waren direkte und ergänzende Bundeszuschüsse zur Bekämpfung der Pandemie. So (re-)finanzierte der Bund über den Gesundheitsfonds Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser, Schutzmasken, Testungen und Aufwendungen in Impfzentren.

Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung

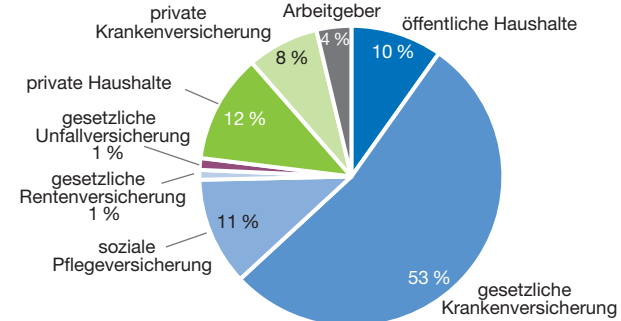
An der Entwicklung des BIP gemessen, haben sich die Ausgaben der GKV moderat entwickelt. Im Jahr 2000 machten sie 6,5 % des BIP aus, 22 Jahre später 7,4 % und dies ist nicht der Pandemie geschuldet: 2019 lag der Anteil bei 7,3 %. Die GKV finanziert sich durch Beiträge und dem jährlichen Bundeszuschuss. Seit 2009 fließen diese Einnahmen in einen Gesundheitsfonds, der beim Bundesamt für Soziale Sicherung als Sondervermögen des Bundes geführt wird. Seit 2015 liegt der allgemeine Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung bei 14,6 %, der jeweils zur Hälfte vom Arbeitnehmer und vom Arbeitgeber getragen wird. Die gesetzlichen Krankenkassen dürfen seitdem einen kassenindividuellen Zusatzbeitrag erheben, sodass mittlerweile der gesamte Beitrag im Durchschnitt 16,3 % beträgt (Statista, 2024). Zunächst hatten ihn die Arbeitnehmer allein zu tragen, seit 2019 ist er auch hälftig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu zahlen. Wie es mit dem Zusatzbeitrag weitergeht, wird noch diskutiert. Die gesetzlichen Kassen hatten bis 2018 ein erhebliches Vermögen aufgebaut, das in den Folgejahren zur Finanzierung von Defiziten genutzt wurde (vdek, 2024, S. 21). Ende 2023 lag der Mittelbestand nur noch bei 8,4 Mrd. Euro (BMG, 2024a) nach zuvor 21,3 Mrd. Euro (2018). Mittlerweile rechnet der GKV-Spitzenverband für 2025 mit einer deutlichen Erhöhung des Zusatzbeitrags (Pfeifer, 2024).

Die Bundesbeteiligung wird seit 2004 zur pauschalen Abgeltung der zahlreichen versicherungsfremden Leis-

Abbildung 2

Gesundheitsausgaben nach Ausgabenträgern, 2022

Anteil in %



Quelle: vdek (2024).

tungen der gesetzlichen Krankenversicherung geleistet, etwa für die beitragsfreie Familienversicherung von Kindern und Ehegatten oder Leistungen für Mutterschaft und Schwangerschaft. Seit 2012 betrug der Bundeszuschuss 14 Mrd. Euro. Zwischenzeitlich wurde er zur Konsolidierung des Bundeshaushalts vorübergehend abgesenkt und ist seit 2017 auf jährlich 14,5 Mrd. Euro festgeschrieben. Angesichts der hohen Anforderungen der Coronapandemie sah sich der Bund gezwungen, seine Zuschüsse deutlich zu erhöhen – 2022 sogar auf 28,5 Mrd. Euro (Institut Arbeit und Qualifikation, IAQ, 2024). Ab 2024 sollen die Kassen wieder mit dem vorpandemischen Zuschuss auskommen.

Die Leistungsausgaben

Die Leistungsausgaben der GKV (ohne Verwaltungskosten) haben sich seit 2003 von 136,2 Mrd. Euro (Erbe, 2005) in 20 Jahren auf 288,4 Mrd. Euro (BMG, 2024b) verdoppelt. Die Anteile der einzelnen Leistungsträger haben sich seit 2010 nicht wesentlich geändert (vgl. Tabelle 1). Die Ausgaben für Zahnbehandlungen sind anteilmäßig etwas gesunken, die Ausgaben für Arznei- und Hilfsmittel sind etwas gestiegen, letztere vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung (WIdO, 2024). Auffällig ist der rückläufige Anteil der Ausgaben für die Krankenhäuser. Der Krankenhaussektor hat sich seit 2002 erheblich verändert. So ist die Zahl der Krankenhäuser von 2002 bis 2022 deutlich um 328 auf 1893 zurückgegangen. Dabei hat sich die Struktur der Trägerschaft verändert: Viele freigemeinnützige und öffentliche Krankenhäuser wurden von privaten Trägern übernommen. Der größte Teil der Krankenhäuser ist als eher klein anzusehen. Nur 30 % der Krankenhäuser hatten 2022 mehr als 300 Betten (vdek, 2024). Mit 7,9 Krankenhausbetten pro 100 Einwohner hatte Deutschland 2021 aber immer noch die höchste Bettendichte in der EU, 50 % über dem Durchschnitt. Die Quote der Ärzte pro Bett ist allerdings relativ gering

und die Quote an Pflegekräften pro Bett ist die niedrigste in der EU (OECD, 2021). Nach Angaben der OECD ist die Bettenkapazität seit 2000 nur um 13 % zurückgegangen, während Finnland und Dänemark ihre Kapazitäten im gleichen Zeitraum um mehr als 40 % senken konnten.

Die Krankenhäuser stehen im Mittelpunkt der von Gesundheitsminister Lauterbach geplanten Reform mit den Elementen: Ergänzung des Systems der Fallpauschalen durch Vorhaltepauschalen, Aufteilung der Krankenhäuser nach Leistungsgruppen und das Transparenzgesetz, das den Patienten einen Überblick über Qualität und Leistungen von Kliniken verschaffen soll. Der entsprechende Gesetzentwurf wurde im Mai 2024 im Bundeskabinett beschlossen (Bundesregierung, 2024).

Fazit

Das deutsche Gesundheitssystem ist das ausgabenstärkste in der EU und wird weltweit allein von den USA überholt. Allerdings werden hier alle Ausgabenträger betrachtet von der Pflege bis zur Unfallkasse. Wie effizient und erfolgreich die Gesundheitsversorgung ist, lässt sich im Ländervergleich nur ansatzweise ermitteln. Die deutschen Ausgaben der GKV haben sich sehr lange parallel zum Bruttoinlandsprodukt entwickelt. Auch die Beitragsätze sind trotz der Coronapandemie nicht explodiert, weil die öffentlichen Haushalte hier Extreme abgefedert haben. Auffällig ist der rückläufige Anteil der Krankenhausaussgaben an den Leistungsausgaben der GKV, der sich auch in einem Rückgang der Bettenzahl widerspiegelt. Ein Vergleich mit den skandinavischen Ländern zeigt, dass hier noch mehr Effizienzpotenzial liegt. Insofern spricht viel dafür, dass die geplante Krankenhausreform ein sinnvolles Projekt darstellt.

Literatur

- BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024a). *Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Krankenversicherung*. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/finanzierung-gkv>
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit. (2024b). *Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2023*. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-gkv-finanzergebnisse-2023>
- Bundesregierung. (2024). *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsqualität im Krankenhaus und zur Reform der Vergütungsstrukturen*. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/K/KHVVG_GE_Kabinett.pdf

Tabelle 1

Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung

in % der gesamten Leistungsausgaben

Ausgabenbereiche	2010	2019	2022
Ärzte	16,7	17,2	16,9
Zahnärztliche Behandlung mit Zahnersatz	7,0	6,3	6,1
Arzneimittel	18,4	17,1	17,8
Heilmittel	2,8	3,6	4,0
Hilfsmittel	3,6	3,8	3,8
Krankenhaus	35,6	33,6	31,9
Krankengeld	4,7	6,0	6,6
Übrige ¹	11,2	12,4	12,9

¹ Fahrkosten, Vorsorge- und Reha-Maßnahmen, Schutzimpfungen, Früherkennung, Schwangerschaft/Mutterschaft, Häusliche Krankenpflege, sonstige.

Quelle: vdek (2024), BMG (2024b).

- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. (2024). *Finanzierung der Krankenhausstrukturreformen in der Schweiz und in Dänemark*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/946332/9ec75605b903755de405f6b8c22a66c9/WD-9-018-23-pdf.pdf>
- Erbe, S. (2005). Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung und Reformansätze. *Wirtschaftsdienst*, 85(10), 664–669. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2005/heft/10/beitrag/entwicklung-der-gesetzlichen-krankenversicherung-und-reformansaeetze.html>
- Erbe, S. (2012). Gesundheitsausgaben: Kostenexplosion und Alterslasten? *Wirtschaftsdienst*, 92(6), 420–422. <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2012/heft/6/beitrag/gesundheitsausgaben-kostenexplosion-und-alterslasten.html>
- Greß, S. (2022, 2. März). Die Abschaffung der privaten Krankenversicherung ist überfällig. *Makronom-Magazin*. <https://makronom.de/die-abschaffung-der-privaten-krankenversicherung-ist-ueberfaellig-41335>
- IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation. (2024). *Sozialpolitik aktuell*. Universität Duisburg-Essen. https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell_Politikfelder/Gesundheitswesen/Datensammlung/PDF-Dateien/abbVI51.pdf
- OECD. (2021). *State of Health in the EU – Deutschland, Länderprofil Gesundheit 2021*. https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-12/2021_chp_de_german.pdf
- OECD. (2023). *Health at a Glance 2023*. <https://doi.org/10.1787/19991312>
- Pfeiffer, D. (2024, 18. Juni). *ZDF Heute*. <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/kranken-kassen-beitraege-erhoehung-2025-100.html>
- Statista. (2024). *Entwicklung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenkasse [Dataset]*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/162965/umfrage/entwicklung-der-beitragssaetze-in-der-gesetzlichen-kranken-kasse/>
- vdek. (2024). *Verband der Ersatzkassen, 2024 - vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland*. <https://www.vdek.com/presse/daten.html>
- WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK. (2024). *Heilmittelbericht 2023/2024*. https://www.wido.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Publikationen_Produkte/Buchreihen/Heilmittelbericht/wido_hei_heilmittelbericht_2023_2024.pdf

Title: The Situation in the German Healthcare System

Abstract: Germany spent the most on healthcare out of any country in the EU and is only surpassed worldwide by the USA. However, German health expenditure has not exploded despite the coronavirus pandemic. The declining share of German hospital expenditures is striking. A comparison with the Scandinavian countries shows that there is more potential for efficiency in this area.

Konjunkturschlaglicht

Russische Industrierohstoffimporte im Fokus

Mit dem Ziel, weitere Einnahmequellen zur Finanzierung des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine stillzulegen, haben die USA und Großbritannien den Handel mit Aluminium, Kupfer und Nickel, die nach dem 13. April 2024 in Russland produziert wurden, weiter eingeschränkt. Dadurch fällt für Russland der Handel an den weltweit bedeutenden Handelsplätzen für Metalle (New York Mercantile Exchange, COMEX und London Metal Exchange, LME) weg. Die EU diskutiert seitdem ähnliche Schritte.

Russland ist für Deutschland ein wichtiger Lieferant von Nickel. So importierte Deutschland noch im Jahr 2021 mit einem Anteil von 25,1 % am meisten Nickel aus Russland im Vergleich zu allen anderen Ländern (vgl. Abbildung 1). Dieser Anteil konnte zwar im Jahr 2023 auf 11,4 % reduziert werden, damit bleibt er aber weiterhin auf einem hohem Niveau. Im Vergleich zu Nickel sind Kupfer und Aluminium dagegen wichtigere Importgüter für Deutschland. So stehen Kupfer mit einem Anteil von 8,7 % und Aluminium mit einem Anteil von 5,7 % hinter Rohöl und Erdgas an dritter bzw. vierter Stelle des HWWI-Rohstoffpreisindex, gemessen an den 2020 bis 2021 gewichteten importierten Rohstoffen. Bei diesen Rohstoffen sind die Einfuhren allerdings stärker diversifiziert. So konnten die Importmengen von Kupfer und Aluminium aus Russland von 2022 auf 2023 erheblich gesenkt werden. Der Anteil von Aluminium aus Russland sank von 2,7 % im Jahr 2022 auf 1,0 % im Jahr 2023 (vgl. Abbildung 1). Bei Kupfer stieg der Anteil im Jahr 2022 noch auf 11,3 %, konnte aber im Jahr 2023 auf 2,2 % reduziert werden. Wertmäßig wird im Jahr 2023 mit Abstand am meisten Aluminium aus Russland importiert.

Alle drei Industriemetalle gehören zu den 34 von der EU definierten kritischen Rohstoffen und stehen auf der Liste spezifischer strategischer Rohstoffe, die besonders aufwendig produziert werden und für die in Zukunft eine exponentiell steigende Nachfrage erwartet wird. Werden die EU-weiten Importe aus Russland betrachtet, ergibt sich ein ähnliches Bild wie für Deutschland. So konnten auch hier die Anteile insbesondere im Jahr 2023 verringert wer-

den. Im Vergleich zu den deutschen Importanteilen aus Russland fallen die Anteile der EU im Jahr 2023 bei Nickel (EU: 14,6 %; Deutschland: 11,4 %) und geringfügig auch bei Aluminium (EU: 1,7 %; Deutschland: 1,0 %) höher aus. Auch für die EU sind die Aluminiumimporte im Vergleich zu Kupfer und Nickel wertmäßig am höchsten. Um die Abhängigkeiten von kritischen Rohstoffen zu verringern, entwickelte die EU den Critical Raw Materials Act (CRMA, 2024) mit dem Ziel, die Versorgung zu diversifizieren und die Kreislauffähigkeit zu stärken. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen dies auf die Importe aus Russland hat.

Neben Energierohstoffen ist Russland ein bedeutender Exporteur von Industriemetallen, insbesondere Nickel und Aluminium. Seit 2021 sinkt jedoch der Anteil Russlands an den Exporten der Produktgruppe Aluminium (HS¹: 76 - Aluminium und deren Produkte) leicht von 3,6 % im Jahr 2021 auf 3,5 % im Jahr 2023 (ITC, 2024). Der Exportanteil von Nickel (HS: 75) hingegen erhöhte sich von 6,7 % im Jahr 2021 auf 7,7 % im Jahr 2023. Russland ist damit immer noch auf Platz 4 der größten Exporteure. Geringer ist der Anteil Russlands beim Export von Kupfer. Hier liegt der Exportanteil im Jahr 2023 für unraffiniertes Kupfer (HS: 74) bei 2,9 %, gegenüber 2,7 % im Jahr 2021.

Ein anderes Bild zeichnet sich ab, wenn nur der Rohstoff allein in Rohform betrachtet wird. Hier ist Russland ein weitaus wichtigerer Akteur. So stieg der Anteil Russlands am weltweiten Export von Aluminium in Rohform (HS: 7601) von 9,4 % im Jahr 2021 auf 10,5 % im Jahr 2023 an (ITC, 2024). Damit ist Russland der zweitgrößte Exporteur von Rohaluminium. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei Nickel in Rohform (HS: 7502) ab, bei dem Russland mit 12,2 % Platz 3 der größten Exporteure belegt.

Die große Bedeutung Russlands als Rohstoffexporteur dürfte mit ein Grund dafür sein, dass die Preise für Aluminium, Nickel und Kupfer im April kurzfristig anstiegen (vgl. Abbildung 2). Ihr lokales Maximum hatten sie jedoch Mitte Mai erreicht, seitdem sinken die Preise tendenziell wieder. Insbesondere der Preis für Nickel setzt seinen Abwärtstrend von 2023 weiter fort und befindet sich deutlich unter dem Preisniveau des vergangenen Jahres. Eine schwache

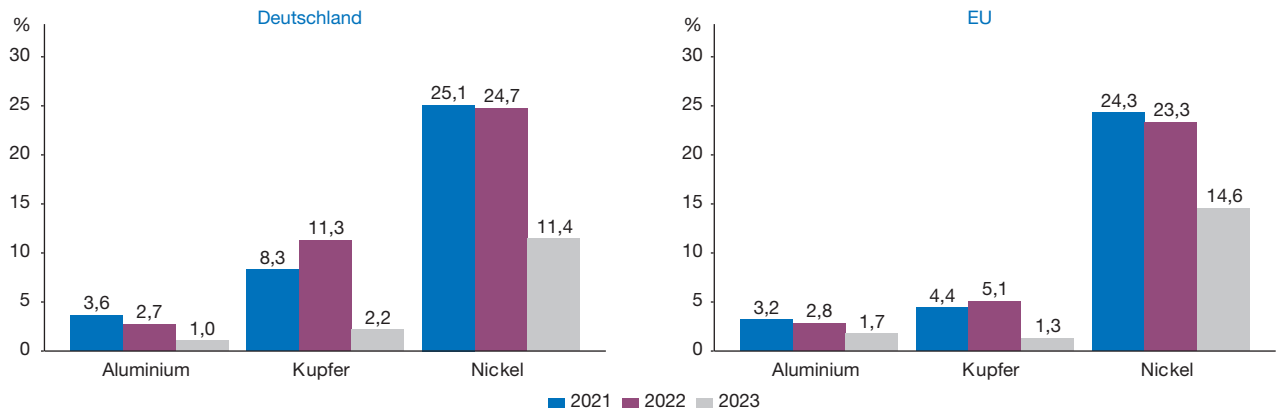
© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

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

1 Die Trade Map vom International Trade Centre (ITC) basiert auf dem Harmonized System (HS): eine internationale Nomenklatur für die Klassifizierung von Produkten, die von der World Customs Organization (www.wcoomd.org) veröffentlicht wird.

Abbildung 1

Entwicklung der Aluminium-, Kupfer- und Nickel-Importe aus Russland



Quelle: Trade Map (ITC), Juli 2024.

Nachfrage stößt hier auf ein reichlich vorhandenes Angebot, ausgelöst durch das Ausweiten der indonesischen Produktion seit 2021, wodurch nun weltweit die Hälfte der Produktion auf Indonesien entfällt (U.S. Geological Survey, 2024). Anders sieht es allerdings bei den Preisen für Kupfer und Aluminium aus, die im Vorjahresvergleich deutlich höher ausfallen und seit Anfang 2024 tendenziell steigen. Eine erhöhte Nachfrage aus dem verarbeitenden Gewerbe, insbesondere aus den USA, die auf ein knappes Angebot trifft, dürfte für diese hohen Preise verantwortlich sein. Da Nickel, Aluminium und Kupfer wichtige Inputfaktoren zur Zielerreichung der Energiewende sind

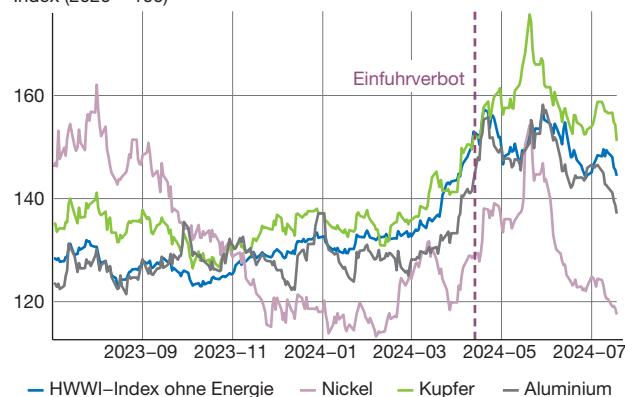
und die Nachfrage das Angebot übersteigen dürfte, werden die Preise tendenziell weiter steigen.

Kupfer und Aluminium haben den höchsten Anteil der von Deutschland im Jahr 2020 und 2021 importierten Rohstoffe ohne Berücksichtigung der Energierohstoffe. Somit haben die Preisschwankungen von Kupfer und Aluminium eine deutliche Auswirkung auf den HWWI-Rohstoffpreisindex ohne Energie, der somit auch wieder deutlich oberhalb des Vorjahreswerts liegt (vgl. Abbildung 2). Es bleibt abzuwarten, ob die EU weitere Sanktionen einführt. Immerhin war über die Hälfte der russischen Exporte von Nickel im Jahr 2023 für die EU bestimmt, womit Russland im Vergleich zu den EU-Importen deutlich weniger diversifiziert ist. Mehr als die Hälfte der russischen Exporte sind allerdings weiterhin mineralische Brennstoffe, Mineralöle und Erzeugnisse ihrer Destillation.

Abbildung 2

Entwicklung des HWWI-Index ohne Energie sowie der Preisindizes für Nickel, Kupfer und Aluminium

Index (2020 = 100)



Quelle: Berleemann et al. (2024).

Marina Eurich, Md Rafiul Karim

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Literatur

- Berleemann, M., Eurich, M. & Meyer, H. (2024). HWWI Commodity Price Index: A technical documentation of the 2023 revision. *Review of Economics*, 75(1), 1–20.
- CRMA – Critical Raw Materials Act. (2024). Regulation (EU) 2024/1252. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>
- ITC – International Trade Centre. (2024). *Trade Map*. <https://www.trade-map.org/>
- U.S. Geological Survey. (2024). *Mineral Commodity Summaries 2024*. <https://doi.org/10.3133/mcs2024>