

Jahresabschluss
auf den 31. Dezember 2023

der

Stiftung Marktwirtschaft
Berlin

PUBLIKATIONEN 2023

Studien des Kronberger Kreises

- November 2023 „Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte“ (Kronberger Kreis-Studie Nr. 71)
- Dezember 2023 „Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln“ (Kronberger Kreis-Studie Nr. 72)

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

- Januar 2023 „Ehrbarer Staat – Politik versus Statistik“ (Nr. 166)
- Februar 2023 „Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein“ (Nr. 167)
- März 2023 „Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland – Neue Wege gehen“ (Nr. 168)
- Juni 2023 „75 Jahre Soziale Marktwirtschaft und 30 Jahre Binnenmarkt: Ausgangsbasis für weiteren Erfolg“ (Nr. 169)
- August 2023 „Besser Schuldenbremse statt Schuldenberg, Sondervermögen und Verschiebebahnhöfe“ (Nr. 170)
- September 2023 „Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2023“ (Nr. 171)
- September 2023 „Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land“ (Nr. 172)

Tagungsberichte

- Mai 2023 „Steuerentflechtung und Vereinfachung und - vereinfachung; Ein Märchen aus 10.801 Gebietskörperschaften“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 7. Februar 2023 in Berlin.
- September 2023 „Lehren aus den Krisen: Benötigen Deutschland und Europa ein neues Geschäftsmodell?“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 9. Mai 2023 in Berlin.

Blickpunkt Marktwirtschaft

Mit dem Stiftungsmagazin „Blickpunkt Marktwirtschaft“ präsentiert die Stiftung zweimal im Jahr einen Überblick über die wichtigsten Aktivitäten und Neuigkeiten, Veranstaltungen und Publikationen des Think-Tanks und seines wissenschaftlichen Beirats, dem Kronberger Kreis.

Kurzinformationen

Januar 2023	Reform der europäischen Fiskalregeln
Februar 2023	Das neue Bürgergeld: Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?
Februar 2023	Transformationsfonds als Umgehung der Schuldenbremse: Das Beispiel des Saarlandes
Mai 2023	Renten und Äquivalenz
August 2023	Beamte in die Gesetzliche Rentenversicherung?
November 2023	Der kurzsichtige Schuldenstaat
November 2023	Inflationsbekämpfung und EZB-Bilanz: Mehr Tempo und Ausdauer zugleich

Newsletter

Der Newsletter der Stiftung als prägnante Kurzdarstellung wurde 2023 dreimal elektronisch (jeweils an a. 4100 Adressaten) versandt.

Blog-Beiträge

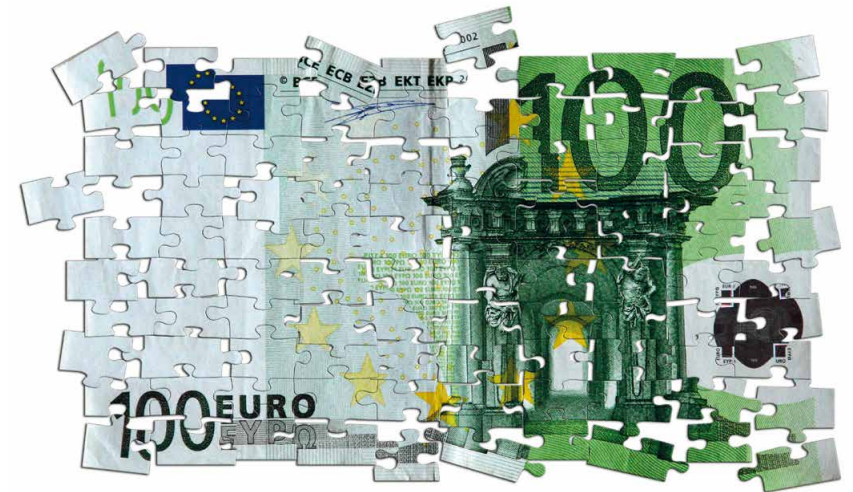
19.04.2023 Wie stabil ist die Eurozone?

Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln

Die europäischen Fiskalregeln – wichtiger Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion – stehen in der Kritik und sollen reformiert werden. Einerseits wird argumentiert, dass sie zu restriktiv und angesichts eines steigenden öffentlichen Investitionsbedarfes nicht mehr zeitgemäß seien. Andererseits wird in Anbetracht steigender Schuldenquoten und früherer Euro-Rettungsmaßnahmen die Effektivität der Fiskalregeln bemängelt, was zu Zweifeln an der Stabilität der Währungsunion führt. Die Europäische Kommission hat daher im April 2023 Legislativvorschläge für eine Reform der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorgelegt, die die Regeln flexibler, transparenter und bindungsstärker machen und wirtschaftspolitische Steuerungselemente auf EU-Ebene stärken sollen.

Vor diesem Hintergrund unterzieht der Kronberger Kreis den Reformvorschlag der Europäischen Kommission einer kritischen Analyse. Anhand der Komplexität des Regelwerks wird aufgezeigt, auf welche Elemente es in der Reformdiskussion ankommt und in welchem strategischen Dilemma sich Europa befindet. Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft zeigt auf, wie mehr Flexibilität und Bilateralismus bei den Fiskalregeln die Solidität der europäischen Staatsfinanzen gefährden würden und diskutiert alternative Ansätze.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Flexibilität statt Solidität?
Zur Reform der europäischen Fiskalregeln

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-135-3

Titelbild: Jürgen Fälchle – Adobe Stock.

	Executive Summary	5
1	Motivation	9
2	Wie ist die Lage?	15
3	Darstellung und Kritik der europäischen Fiskalregeln	21
4	Vorschläge der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der Literatur	27
4.1	Zu den Vorschlägen im Einzelnen	28
4.2	Eine Einordnung vor dem Hintergrund der Literatur	30
5	Kritik des Kronberger Kreises	35
	Literaturverzeichnis	39

Executive Summary

Die **Fiskalregeln** der Europäischen Union (EU) sind ein wichtiger **Eckpfeiler** der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU). Sie sollen zu **soliden Staatsfinanzen** in den Mitgliedstaaten beitragen und dadurch insbesondere die **Stabilität des Euro** sowie die **Resilienz der Währungsunion** stärken.

Allerdings stehen die europäischen Fiskalregeln in der **Kritik**. Einerseits wird argumentiert, dass sie **zu restriktiv** und angesichts eines steigenden öffentlichen Investitionsbedarfes **nicht mehr zeitgemäß** seien. Andererseits wird in Anbetracht steigender Schuldenquoten und früherer Euro-Rettungsmaßnahmen die **Effektivität der Fiskalregeln** bemängelt, was zu Zweifeln an der **Stabilität der Währungsunion** führt. Die **Europäische Kommission** hat daher im April 2023 **Legislativvorschläge** für eine Reform der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vorgelegt, die die Regeln **flexibler, transparenter und bindungsstärker** machen und **wirtschaftspolitische Steuerungselemente auf EU-Ebene** stärken sollen.

Vor diesem Hintergrund unterzieht der Kronberger Kreis den **Reformvorschlag** der Europäischen Kommission **einer kritischen Analyse**. Anhand der Komplexität des Regelwerks wird aufgezeigt, auf welche Elemente es in der Reformdiskussion ankommt und in welchem **strategischen Dilemma** sich Europa befindet. Darauf aufbauend diskutiert der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft **mögliche Auswege** aus dieser Situation.

Das grundlegende strategische Dilemma besteht darin, dass eine übermäßige Staatsverschuldung von Mitgliedstaaten in einer Währungsunion **externe Effekte** auf andere Mitgliedstaaten hat. Bereits aus bloßer Sorge um den Zusammenhalt der Währungsunion kommt es zur **Unterstützung hoch verschuldeter Staaten** durch die Europäische Zentralbank (EZB) oder andere Mitgliedstaaten. Die Interventionen der EZB und die staatlichen Rettungsmaßnahmen infolge der europäischen Finanz- und Schuldenkrise sowie der Corona-Pandemie bieten dafür reichlich Anschauungsmaterial. Solche **Unterstützungsmaßnahmen schwächen jedoch die Anreize zur Konsolidierung** der nationalen Haushalte.

Die Anreize zur Schuldenreduktion sind in den hoch verschuldeten Mitgliedstaaten nicht zuletzt deshalb schwach, weil die finanzpolitische Solidität der relativ gering verschuldeten Mitgliedstaaten die Stabilität des Euro insgesamt stützt. Dies erhöht letztlich die **Gefahr**, dass **alle Mitgliedstaaten** eine **höhere Staatsverschuldung** auf sich nehmen und die **EZB vermehrt als Nothelfer** einspringt. Hinzu kommt die Sorge, dass eine weitere Erhöhung der Staatsverschuldung angesichts der **Zinswende** zu **Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit** einzelner Mitgliedstaaten im Urteil des Kapitalmarkts führt, wodurch eine weitere **Staatsschuldenkrise** in der EU ausbrechen könnte. Diese negativen Implikationen des strategischen Dilemmas verdeutlichen die **Wichtigkeit** einer **regelbasierten Disziplinierung** der Fiskalpolitik in der Währungsunion.

Die europäischen Fiskalregeln waren bisher jedoch kaum in der Lage, den **trendmäßigen Anstieg der staatlichen Schuldenquote** im Euro-Raum zu verhindern. Das liegt unter anderem daran, dass die Fiskalregeln mit einer **Reihe von Problemen** behaftet sind: (1) sie wirken **prozyklisch** und halten vor allem in wirtschaftlich guten Zeiten zu wenig zur Konsolidierung an; (2) sie sind **zu kompliziert** und erlauben **zu viel diskretionären Spielraum**; (3) einige Mitgliedstaaten argumentieren zudem, dass die Fiskalregeln **zu unflexibel** seien und **wichtigen staatlichen Ausgaben** – beispielsweise für die Transformation hin zur Klimaneutralität oder für die Digitalisierung – entgegen stünden, die das Wirtschaftswachstum erhöhen und somit die Schuldenquote senken könnten.

Der **Vorschlag der Kommission** zur Reform der Fiskalregeln vom April 2023 widmet sich dieser Problemlage. Zusammengefasst plant die Kommission, den präventiven Arm des SWP insbesondere durch den **Übergang zu einer Ausgabenregel** zu ersetzen. Aus ihren Schuldentragfähigkeitsanalysen will die Kommission **mehrfache Anpassungspfade** für das Ausgabenwachstum der Mitgliedstaaten ableiten, die **bilateral** zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat ausgehandelt werden sollen. Hinzukommen sollen **Reform- und Investitionspläne** zur Verlängerung der Anpassungspfade von vier auf sieben Jahre. Mit diesen Vorschlägen versucht die Kommission, ihre **Ermessensspielräume** erheblich auszuweiten. Darüber hinaus schlägt sie eine **weitreichende Änderung der Haushaltsrahmenrichtlinie** vor, die sich massiv auf die Praxis des öffentlichen Rechnungswesens, der Haushalteprognosen und der Finanzplanung auswirken würde, was insbesondere auf Förderstaaten wie Deutschland große Auswirkungen hätte.

Der Kronberger Kreis kommt zu der Einschätzung, dass der Reformvorschlag der Kommission in die **falsche Richtung** geht. Anstatt bessere Anreize zur Konsolidierung der Haushalte zu setzen, erlaubt der Reformvorschlag den Mitgliedstaaten eine **höhere Staatsverschuldung**. Den Mitgliedstaaten sollen zudem **weitere Verschuldungsspielräume** gewährt werden, wenn sie ihre Haushalte an **auf EU-Ebene definierten politischen Prioritäten** ausrichten. Damit werden Elemente einer **Budgetsteuerung** in die Verschuldungsregeln aufgenommen. Ohne Vertragsänderung käme es dadurch zu einer **Verschiebung haushaltspolitischer Kompetenzen** auf die EU-Ebene. Die **bisherige Identität der Regeln** ginge verloren. Das Ziel der fiskalischen **Solidität** würde in den Hintergrund gedrückt. Die Fiskalregeln wären nicht mehr Koordinationsinstrument in einer Währungsunion unabhängiger Mitgliedstaaten, sondern würden Elemente einer bundesstaatsähnlichen vertikalen Beziehung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten etablieren.

Die **weitere Flexibilisierung** des Regelwerks und der von der Kommission gewünschte **Bilateralismus** würden die zentrale Funktion der Fiskalregeln, nämlich eine solide Finanzpolitik sicherzustellen, erheblich schwächen. Vom **multilateralen Charakter** der fiskalischen Überwachung sollte daher nicht abgewichen werden, da **nachvollziehbare** und **gemeinsam vereinbarte Regeln** Voraussetzung für **Transparenz** und **Vergleichbarkeit** sind. Wesentlich ist insbesondere, dass der **korrektive Arm** des SWP **nicht geschwächt** wird und es nicht zu einer Abkehr von den im Primärrecht verankerten **Referenzwerten** kommt. Eine weitere Flexibilisierung des Defizitkriteriums durch ein **Herausrechnen von Investitionen**, etwa in den Klimaschutz und die Transformation der Wirtschaft, sieht der Kronberger Kreis **äußerst kritisch**. Die **Tragfähigkeitsanalysen** der Kommission ermöglichen ihr bereits bei der Analyse der finanzpolitischen Situation eines Mitgliedstaates erhebliche diskretionäre Spielräume. Um **Manipulationsmöglichkeiten** zu reduzieren, sollten sie im neuen Regelwerk eine geringere Rolle spielen. Jedenfalls sollte sichergestellt sein, dass Veränderungen im präventiven Arm des SWP, etwa durch die Tragfähigkeitsanalysen, nicht auf den korrektiven Arm ausstrahlen.

Statt die Schuldentragfähigkeit des Euro-Raums zu stärken, würde der **Reformvorschlag** der Kommission die **Verschuldungsregeln** zusätzlich **verwässern**. Deshalb ist es der Wahrung stabiler Staatsfinanzen in Europa eher zuträglich, wenn es beim **Status quo** bleibt. Deutschland sollte diese Reform

des SWP ablehnen. Die grundgesetzlich geforderte Europafreundlichkeit bedeutet nicht, dass die Bundesregierung eine **falsche Weichenstellung** in der Währungsunion mitmachen muss. Europa wäre damit nicht gedient.

1 Motivation

1. Die Europäische Kommission hat im April 2023 Vorschläge zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) unterbreitet, um nach der erneuten Nutzung seiner Ausnahmeregel im Jahr 2023 ab dem kommenden Jahr wieder zu einer stärker regelbasierten Fiskalpolitik im Euro-Raum zurückzukehren. Die Ausnahmeregel des SWP, die bei schweren Wirtschaftskrisen von der Kommission beschlossen werden kann, erlaubt den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) im Zuge der Corona-Krise von 2020 bis 2023 Haushaltsdefizite, die deutlich über die Regelgrenze des SWP hinausgehen. Der SWP wird auf europäischer Ebene durch den Fiskalpakt ergänzt. Dieser ist als zwischenstaatlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Raums zwar nicht Teil des EU-Rechts. Gemäß Artikel 16 des Vertrags soll der Fiskalpakt aber bei dieser Gelegenheit in das Regelwerk des SWP überführt werden.

2. Die europäischen Fiskalregeln sind schon lange der Kritik aus unterschiedlichen Richtungen ausgesetzt. Einerseits wird die Sinnhaftigkeit der Regeln grundsätzlich in Frage gestellt, weil sie die Mitgliedstaaten in ihren Ausgaben und ihrer Steuerpolitik beschränken. Angeblich würden wichtige Vorhaben des Staates, insbesondere öffentliche Investitionen und Klimaschutz, auf der Strecke bleiben. Dadurch verhinderten die Fiskalregeln eine bessere wirtschaftliche Entwicklung und wirkten zudem prozyklisch, sodass in konjunkturellen Schwächephasen zu geringe fiskalische Impulse zur Stützung der Konjunktur resultierten. Die Regeln seien für Austerität in Europa verantwortlich.

3. Andererseits wird die Effektivität der Fiskalregeln bezweifelt. Vor allem sei das Regelwerk des SWP zu kompliziert, sodass die EU-Kommission zu große Spielräume bei der Auslegung der Regeln habe. Diese Freiheit nutze die Kommission, insbesondere um den hoch verschuldeten Mitgliedstaaten im Euro-Raum höhere Defizite zu gestatten. Die Staatsschuldenquoten, also der Bruttoschuldenstand jedes Mitgliedstaates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), sind in vielen Mitgliedstaaten der EU seit der Finanzkrise tatsächlich kaum gesunken. Zudem wird kritisiert, dass die Europäische Zentralbank (EZB) deshalb als Nothelfer einspringe und Staatsanleihen in großem Umfang kaufe. Dies führe letztlich dazu, dass das in den europäischen Verträgen verankerte Verbot der monetären Staatsfinanzierung unterlaufen werde. Außerdem ist nicht selten vom dauernden Regelbruch die Rede, da die Grenzwerte

des SWP – ein Finanzierungsdefizit von höchstens 3 Prozent des BIP und eine Staatsschuldenquote von maximal 60 Prozent des BIP – häufig überschritten wurden.

4. In diesem Spannungsfeld bewegen sich die Reformdiskussionen in der EU schon seit langem. Daher ist es nicht verwunderlich, dass sich im Reformvorschlag der EU-Kommission Evergreens aus diesen Diskussionen wiederfinden. Die Regeln sollen vereinfacht werden, sie sollen eine höhere Bindungswirkung zum Abbau der Staatsverschuldung erreichen, mehr öffentliche Investitionen ermöglichen, im Konjunkturverlauf kontrazyklisch wirken und letztendlich die diskretionären Handlungsspielräume der EU-Kommission erweitern, um die Besonderheiten einzelner Mitgliedstaaten besser zu berücksichtigen. Dies würde der Kommission mehr fiskalpolitische Kompetenzen einräumen.

5. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die europäischen Fiskalregeln überhaupt noch eine Rolle spielen sollten. Divergierende Interessen im Euro-Raum haben immer wieder zu Änderungen an diesen Regeln geführt und ihre Glaubwürdigkeit geschwächt. Alternativ könnte man auf die Disziplinierungswirkung der Finanzmärkte setzen und gegebenenfalls versuchen, sie zu stärken. Die Marktbewertungen von Anleihen hoch verschuldeter Mitgliedstaaten sollten deren Regierungen durch Risikoaufschläge auf die zu zahlenden Zinsen disziplinieren. Diese Position berücksichtigt allerdings das Zusammenspiel von Geldpolitik, Finanzpolitik und Finanzmärkten in einer Währungsunion mit finanzpolitisch weitgehend souveränen Mitgliedstaaten nur unzureichend. Dies hat sich insbesondere in der Finanzkrise und der darauffolgenden Staatsschuldenkrise in der Europäischen Währungsunion (EWU) gezeigt.

6. In einigen Ländern löste die Immobilienkrise eine Bankenkrise aus, auf die umfangreiche staatliche Rettungsmaßnahmen folgten, die wiederum die Solvenz des Staates in Frage stellten. In anderen Ländern waren die Staatsschulden an sich bereits sehr hoch. Jedenfalls stiegen die Risikoaufschläge auf das Zinsniveau für Staatsanleihen stark an. Da ein großer Teil der Staatsanleihen im nationalen Bankensystem gehalten wurde, verschlimmerte dies die Lage weiter. Es kam zu Zweifeln an der Stabilität der Währungsunion und Spekulationen, dass ein oder mehrere hoch verschuldete Mitgliedstaaten austreten könnten.

7. Die EZB reagierte darauf im Sommer 2012 mit der Ankündigung, dass in Form von sogenannten Outright Monetary Transactions (OMT) nahezu unbegrenzte Aufkäufe von Staatsanleihen eines betroffenen Mitgliedstaates ermöglicht würden, solange dieser ein Stabilisierungsprogramm des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) akzeptiere. Diese Ankündigung reichte aus, um die Zinsaufschläge wieder zu reduzieren. Sie zeigte aber zugleich, dass die EZB unter bestimmten Umständen geneigt ist, die Disziplinierungswirkung der Finanzmärkte stark zu begrenzen. Ab dem Jahr 2015 kaufte die EZB dann tatsächlich in großem Umfang Staatsanleihen auf, und zwar im Rahmen eines geldpolitisch orientierten Programms, das die niedrige Inflationsrate erhöhen sollte. In der Corona-Krise weitete sie die Anleihekäufe noch einmal sehr stark aus – vor allem mit einem Pandemienothilfeprogramm (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP), mit dem sie Anleihen einzelner Staaten über deren Gewicht im Kapitalschlüssel hinaus halten kann (siehe Kronberger Kreis 2021). Bevor die EZB schließlich auf den starken Anstieg der Inflation in den Jahren 2021 und 2022 mit raschen Zinserhöhungen ab Sommer 2022 reagierte, stellte sie ein neues selektives Anleihekaufprogramm vor, das sogenannte Transmission Protection Instrument (TPI). Einfach gesagt handelt es sich dabei um OMT ohne die strenge Konditionalität eines ESM-Stabilisierungsprogramms. Dies soll eingesetzt werden, um die Zinsaufschläge auf Anleihen hochverschuldeter Mitgliedstaaten zu begrenzen. Es birgt das Risiko einer indirekten monetären Staatsfinanzierung und kann die Anreize zu solider Finanzpolitik untergraben (siehe Kronberger Kreis 2022). Dies schadet allen Mitgliedstaaten.

8. Auf den ersten Blick scheint der enge Nexus von Staaten und Banken Kern dieses Problems zu sein. Dieser wurde jedenfalls bisher im Zuge der Bankenunion nicht hinreichend entflochten. Staatsanleihen werden regulatorisch noch immer als risikolos eingestuft, es bestehen keine Konzentrationsbeschränkungen für das Halten von Staatsanleihen einzelner Emittenten in der Bankenregulierung, und es gibt keine wirksame Insolvenzordnung für Staaten. Die Finanzmärkte können die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten somit nur eingeschränkt disziplinieren.

9. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass ein grundlegendes strategisches Problem hinter dieser Entwicklung steht. Eine übermäßige Staatsverschuldung von Mitgliedstaaten hat in einer Währungsunion externe Effekte auf andere Mitgliedstaaten. Ein Mitgliedstaat, der aufgrund übermäßiger Verschuldung in eine Schuldenkrise gerät, löst Ansteckungseffekte aus und zieht

so die gesamte Währungsunion in Mitleidenschaft. Bereits aus bloßer Sorge um den Zusammenhalt der Währungsunion kommt es zur Unterstützung hoch verschuldeter Staaten durch die EZB oder durch andere Mitgliedstaaten. Solche Unterstützungszahlungen schwächen die Anreize zur Konsolidierung nicht nur in hoch verschuldeten, sondern auch in geringer verschuldeten Mitgliedstaaten, da es dort in einem solchen Umfeld politisch immer schwieriger wird, die finanziellen Wünsche der unterschiedlichen Anspruchsgruppen in Zaum zu halten.

10. Hinzu kommt ein weiteres strategisches Problem im Gefüge der Währungsunion, wenn ein Teil der Mitgliedstaaten relativ gering verschuldet ist und ein anderer Teil höher verschuldet ist. Solange die niedrige Staatsverschuldung in einem Teil andauert, bleiben die Anreize für die hoch verschuldeten Mitgliedstaaten gering, ihre Staatsschuldenquoten zurückzuführen, weil die finanzpolitische Solidität der anderen die Stabilität des Euro stützt. Ohne eine Veränderung dieses Anreizes besteht die Gefahr der Überforderung der soliden Mitgliedstaaten oder eines Endes der Stabilität der gemeinsamen Währung, wenn die heute geringer verschuldeten Staaten ihrerseits nicht mehr bereit sind, finanzpolitisch solide zu bleiben und stattdessen ebenfalls eine höhere Staatsverschuldung auf sich nehmen.

11. Die Entwicklung in der Folge der Corona-Pandemie bietet dafür reichhaltiges Anschauungsmaterial. Zunächst legte die EZB am 12. März 2020 ein umfangreiches Liquiditätsprogramm auf. Als an den Märkten die Zinsaufschläge trotzdem anstiegen, reagierte sie bereits am 18. März 2020 mit dem PEPP. Ab Mitte März legten die Mitgliedstaaten umfangreiche fiskalische Stützungsmaßnahmen auf. Dabei spielte die Höhe der Schuldenquote praktisch keine Rolle (siehe Bergant und Forbes 2023, Wieland 2023). So legte etwa Italien zwischen März und Juni 2020 ebenso wie Deutschland diskretionäre fiskalische Stützungsmaßnahmen in Höhe von über 30 Prozent der Wirtschaftsleistung auf – darunter insbesondere umfangreiche Kredit- und Liquiditätsprogramme (siehe Bergant und Forbes 2023, IWF 2020, Wieland 2022). Entscheidend dürfte gewesen sein, dass die EZB Staatsanleihekäufe in so hohem Umfang ankündigte und umsetzte, dass sie den Anstieg der Schuldenquote in den Mitgliedstaaten überschritten. Investoren an den Finanzmärkten mussten somit nicht bereit sein, netto zusätzliche Staatsanleihen zu kaufen. Im Ergebnis hielt das Eurosystem bereits im Dezember 2021 knapp 25 Prozent der öffentlichen Verschuldung Italiens und knapp 40 Prozent der deutschen.

12. Im Jahr 2021 wurde dann mit „NextGenerationEU“ (NGEU) ein Programm auf EU-Ebene eingeführt, das – zeitlich und in der Höhe begrenzt – durch eigene Anleihen der EU finanziert die Möglichkeit für eine expansive Fiskalpolitik in den Mitgliedstaaten geschaffen hat. Dabei werden die Mittel aus NGEU teils als Kredite, teils als Zuschüsse vergeben, sodass damit ein erhebliches Transferelement verbunden ist. Davon profitiert haben in erheblichem Umfang hoch verschuldete Mitgliedstaaten wie Italien und Griechenland, zudem strukturschwächere Mitgliedstaaten. Ohne die übermäßige Verschuldung einiger Mitgliedstaaten wäre eine eigene EU-Verschuldung und die Umverteilung unter den Mitgliedstaaten in diesem Umfang nicht notwendig gewesen.

13. Die Schuldenquoten der Mitgliedstaaten stiegen im Corona-Jahr 2020 stark an und sind seither vor allem aufgrund der überraschend hohen Inflation in den Jahren 2021 und 2022 wieder ein Stück gesunken. Aber in den hoch verschuldeten Ländern sind die Schuldenquoten weiterhin sehr hoch. Der Renditeanstieg an den Staatsanleihemärkten, der schon vor der Normalisierung der Geldpolitik im Sommer 2022 begann, zieht einen deutlichen Anstieg der Zinsausgaben nach sich. Das neue TPI-Programm der EZB, das sie im Juni 2022 in einer Sondersitzung einführte, bestätigt in gewisser Hinsicht das zuvor beschriebene strategische Dilemma für Mitgliedstaaten der Währungsunion.

14. Übermäßige Staatsverschuldung und Notenbankinterventionen, die Risikoauflage reduzieren sollen, bringen ein hohes Inflationsrisiko mit sich. Die makroökonomische Forschung begründet die Unabhängigkeit der Zentralbank damit, dass Regierungen dazu neigen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung Vorrang vor Preisstabilität zu geben oder sogar die Geldpolitik zur Staatsfinanzierung zu missbrauchen (Bernanke 2010, Kronberger Kreis 2021). Gibt die Notenbank diesen Finanzierungsinteressen nach, so kann die Geldpolitik unter eine fiskalische Dominanz geraten, die zur Inflation führt. So haben Perioden hoher Inflation zumeist fiskalische Ursachen.

15. Diese Gemengelage macht den Wunsch nach einer regelbasierten Disziplinierung der Fiskalpolitik im Euro-Raum verständlicher. Die EU-Fiskalregeln zielten von Anfang an darauf ab, die Anreize zur inflationserhöhenden strategischen Fiskalpolitik zu reduzieren. Unabhängig davon, ob sie solche disziplinierenden Effekte hatten, muss festgestellt werden, dass diese nicht stark genug waren, die hohen Staatsschuldenquoten im Euro-Raum zurückzuführen. Eine Reform der Fiskalregeln sollte daher darauf abzielen, stärkere Anreize für eine solide Finanzpolitik zu setzen.

16. Vor diesem Hintergrund legt der Kronberger Kreis diese Studie zur Reform der europäischen Fiskalregeln vor. Einerseits soll es darum gehen, angesichts der Komplexität des Regelwerks zu verdeutlichen, auf welche Elemente es in der Reformdiskussion ankommt. Andererseits soll das strategische Dilemma beleuchtet werden, in dem sich Deutschland befindet, und es sollen mögliche Auswege aus diesem Dilemma aufgezeigt werden.

2 Wie ist die Lage?

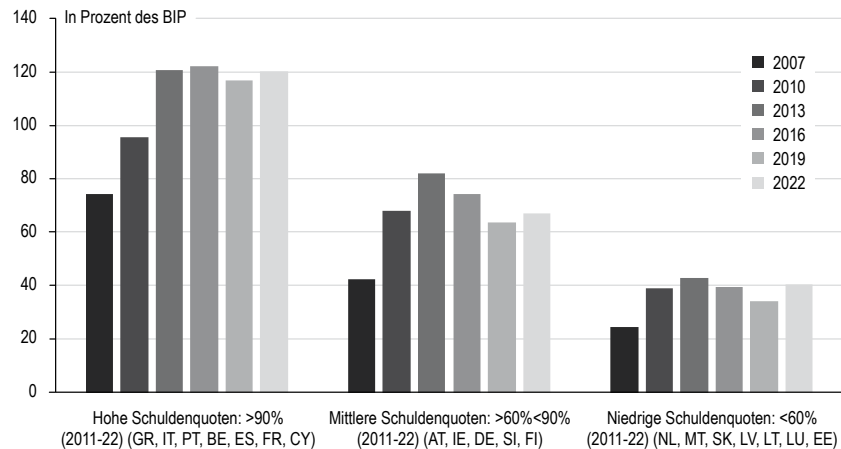
17. Weder der SWP noch der Fiskalpakt konnten bisher den trendmäßigen Anstieg der Staatsverschuldung im Euro-Raum verhindern. Akute Sorgen um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen muss man sich allerdings nicht bei allen Mitgliedstaaten machen. Abbildung 1 zeigt die Bruttoschuldenstände der Mitgliedstaaten in Prozent des BIP. Es lässt sich erkennen, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die erhöhte Staatsschuldenquoten von über 90 Prozent haben, ihre Staatsverschuldung nach der Finanzkrise kaum zurückgeführt haben. Im Zuge der Corona-Krise haben sie erneut einen merklichen Anstieg der Verschuldung akzeptiert.

18. Zu der Gruppe mit hoher Verschuldung gehören Griechenland, Italien, Portugal, Belgien, Frankreich, Zypern und Spanien. Zusammen haben sie im Durchschnitt eine Staatsschuldenquote von gut 130 Prozent des BIP. In einer mittleren Gruppe, zu der Deutschland gehört, liegen die Staatsschuldenquoten zwar über der 60 Prozent-Grenze, die durch den SWP als Zielgröße vorgegeben wird. Die Staatsverschuldung ist jedoch teils deutlich unter 90 Prozent. Außerdem gehören dieser Gruppe Mitgliedstaaten an, die in der Vergangenheit ihre Fähigkeiten zur nachhaltigen Rückführung ihrer Schuldenquote in Richtung von 60 Prozent unter Beweis gestellt haben. In der dritten Gruppe befinden sich Mitgliedstaaten, deren Staatsschuldenquoten unter 60 Prozent des BIP liegen.

19. Das Niveau der Staatsschuldenquoten ist ein Indikator, der für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen eine Rolle spielt. Die Staatsschuldenquote ist für die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen aber nicht die einzig relevante Größe. Insbesondere ist die Höhe der Zinsen bedeutsam, zu denen sich ein Staat verschulden kann. Hinzu treten die Wachstumsrate des BIP und der jährliche Finanzierungssaldo des Staates. Diese reflektieren zum einen die Veränderung der Wirtschaftskraft, zum anderen deren Niederschlag im aktuellen Staatshaushalt. Für das Wirtschaftswachstum und das Niveau des BIP sind außerdem staatliche Aktivitäten bedeutsam. Relevant ist vor allem, inwiefern ein Staat durch seine Steuer- und Ausgabenpolitik die Investitions- und Innovationsbedingungen für Unternehmen günstig oder ungünstig beeinflusst. Nicht zuletzt wirkt sich die Inflation auf Staatsverschuldung, Zinsniveau, Staatseinnahmen und -ausgaben sowie auf die Wirtschaftsentwicklung aus,

wobei die Inflation selbst von diesen beeinflusst wird. Die genannten ökonomischen Einflussfaktoren der Tragfähigkeit beeinflussen sich also gegenseitig.

Abbildung 1: Entwicklung der staatlichen Schuldenquoten von verschiedenen Ländergruppen der Eurozone



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

20. Tragfähigkeitsanalysen sind insofern von den Annahmen getragen, die man für die Analyse setzt. Dies gilt nicht nur bezüglich der Höhe des Zinsniveaus oder der Wachstumsrate des BIP. Es gilt nicht zuletzt hinsichtlich des berücksichtigten Rechtsstands. Wie der Sachverständigenrat (2017, S. 268ff.) hervorhebt, kann dies zu volatilen Ergebnissen führen. So zeigte sich in der im Jahr 2017 veröffentlichten Tragfähigkeitsanalyse der EU-Kommission, dass Italien im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit besser dazustehen schien als Deutschland. Dies war vor allem auf die Rentenreformen der Regierung Monti in den Jahren davor zurückzuführen, welche die Leistungen des italienischen Rentensystems zukünftig einschränken sollten. Diese Reformen wurden jedoch von der populistischen Folgerregierung, einer Koalition der Cinque Stelle und der Lega, wieder rückgängig gemacht, sodass die Tragfähigkeit der italienischen Finanzen seither wieder in Frage steht (Raffelhüschen et al. 2021).

21. Letztlich sind die Staatsfinanzen tragfähig, wenn ein Staat in der Einschätzung seiner Gläubiger in der Lage und dazu bereit ist, seine Schulden zurückzuzahlen (D'Erasmus et al. (2016)). Es könnte also genügen, sich auf das Urteil der Finanzmärkte zu verlassen. Allerdings zeigt eine weiter gehende Analyse des Sachverständigenrates (2017, S. 273ff.), dass sich die Einschätzung der Finanzmarktteilnehmer durch neue Informationen schlagartig verändern kann, sodass gestern noch als tragfähig eingeschätzte Staatsfinanzen heute in eine Schuldenkrise münden können.

22. Anschauungsmaterial lieferte insbesondere die Schuldenkrise im Euro-Raum. Aufgrund der engen Verflechtung von Banken und Staaten kam es dabei im Zuge der Finanzkrise noch zu einer Staatsschuldenkrise. Die Architektur der Währungsunion musste um neue Institutionen wie den ESM und die Bankenunion ergänzt werden, um Ansteckungseffekte einzudämmen. Vor allem sprang die EZB ein und beruhigte die Finanzmärkte mit dem Versprechen unbegrenzter Staatsanleihekäufe im Rahmen ihrer OMT, die aus ökonomischer Sicht eine zumindest indirekte monetäre Staatsfinanzierung bedeuten (Kronberger Kreis 2016). Die EZB setzte in der Folge unkonventionelle geldpolitische Instrumente ein und kaufte im Rahmen ihres Public Sector Purchase Programme (PSPP) ab dem Jahr 2015 in großem Stile Staatsanleihen der Mitgliedstaaten.

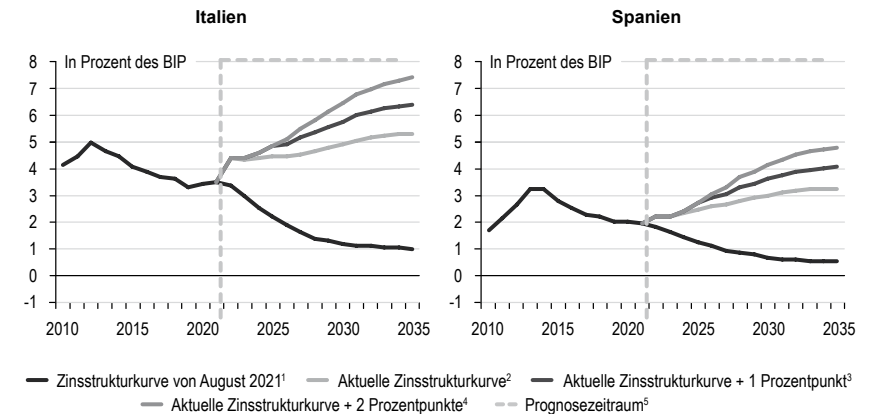
23. Nicht zuletzt weil die Mitgliedstaaten ihre Verschuldung nach der Finanz- und EU-Schuldenkrise nicht hinreichend reduzierten, war die EZB im Zuge der Corona-Krise erneut gefragt. Sie legte zusätzlich zum PSPP-Programm das PEPP-Programm auf. Während PSPP verschiedenen Einschränkungen unterliegt – die Staatsanleihekäufe im Rahmen dieses Programms entsprechen dem Kapitalschlüssel der EZB und es werden Emittenten- und Emissionsgrenzen eingehalten – kann PEPP flexibler eingesetzt werden.

24. Erst im Zuge der geldpolitischen Straffung des Jahres 2022 reduzierte die EZB zunächst ihre Nettoanleihekäufe. Im Mai 2023 hat die EZB begonnen, den Anleihebestand abschmelzen zu lassen. Gleichwohl hält das Eurosystem weiterhin relativ hohe Anteile der Staatsanleihen einzelner Länder. Für die Niederlande, Deutschland und Finnland lagen die Anleihebestände in der EZB-Bilanz im Frühjahr 2023 über einem Drittel der ausstehenden Anleihen, sodass der Anteil der EZB so groß ist, dass sie bei einer Umschuldung dieser Staaten im Rahmen von sogenannten „Collective Action Clauses“ eine Sperrminorität hätte.

25. Zwar hat die EZB seit Sommer 2022 die Notenbankzinsen zügig und stark erhöht, doch ob die bisherige Straffung der Geldpolitik ausreicht, bleibt abzuwarten. Der Zusammenhang zwischen Staatsverschuldung, Zinsaufschlägen und Inflation birgt weiterhin die Gefahr einer fiskalischen Dominanz der Geldpolitik. Ist die EZB aufgrund der Inflationsentwicklung gehalten, ihre Leitzinsen zu erhöhen, könnte dies vor allem in hoch verschuldeten Mitgliedstaaten zu einer so starken Erhöhung der Zinsausgaben führen, dass Zweifel an der Refinanzierungsfähigkeit eines solchen Staates auftreten. Wenn die EZB dies befürchten muss, könnte sie vor Zinserhöhungen zurückschrecken und in Kauf nehmen, dass sich die Inflation verfestigt. Eine fiskalische Dominanz der Geldpolitik wurde bereits bei der Gründung der EWU befürchtet. Deshalb fand das Verbot der monetären Staatsfinanzierung Eingang in den Maastricht-Vertrag.

26. Abbildung 2 zeigt für die beiden hoch verschuldeten Mitgliedstaaten Italien und Spanien, wie sich ein Anstieg der Staatsanleiherenditen auf die Zinsausgaben des Gesamtstaates (in Prozent des BIP) auswirken. Die schwarze Kurve zeigt die Zinsausgaben, die sich entlang der im August 2021 beobachtbaren Zins-Struktur-Kurve ergeben. Hätte die Niedrigzinsphase weiter angehalten, wäre die Zinsbelastung beider Staaten weiter zurückgegangen. Die Kurve in hellstem Grau zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben, wenn die Mitte August 2023 geltende Zins-Struktur-Kurve unterstellt wird. Demnach hätten beide Mitgliedstaaten noch einige Jahre, die sie zur Konsolidierung nutzen können. Wenn sie diese nicht nutzen, würde die Zinsbelastung Anfang der 2030er Jahre das Niveau erreichen, das sie in der EU-Schuldenkrise hatte. Steigt das Zinsniveau noch weiter an, dann schmilzt der verfügbare Zeitraum für eine glaubwürdige Konsolidierung. Die Frist zum Erreichen finanzpolitischer Solidität läuft schneller ab.

27. Hinzu kommt, dass eine Normalisierung der Geldpolitik mit Risiken der Finanzstabilität einhergeht (Sachverständigenrat 2017, S. 179ff.). Steigende Zinsen bedeuten, dass die Kurse der Staatsanleihen sinken. Müssen Banken Staatsanleihen aus ihrem Portfolio verkaufen, realisieren sie Wertverluste. Der Zusammenbruch der Silicon Valley Bank (SVB) in den Vereinigten Staaten mag als Beispiel dienen, wie sich eine zinspolitische Wende in der Geldpolitik über diesen Kanal auf die Banken auswirken kann. Außerdem sind vor allem kleinere und mittlere Banken relativ stark in der Fristentransformation engagiert und von daher ebenfalls durch Zinserhöhungen ungünstig betroffen. Finanzmarktakteure rufen zumindest zum Teil bereits nach einer lockeren

Abbildung 2: Szenarien für Zinsausgaben des Zentralstaats¹

1 – Annahme, dass sich die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2028 gemäß den Prognosen des IWF von April 2023 entwickelt. Nach dem Jahr 2028 wird eine konstante Schuldenquote angenommen. 2 – Zinsstrukturkurve vom 15. August 2023. 3 – Annahme, dass die aktuelle Zinsstrukturkurve in jährlichen Schritten von 0,5 Prozentpunkten in den Jahren 2023 und 2024 steigen wird. 4 – Annahme, dass die aktuelle Zinsstrukturkurve in jährlichen Schritten von 0,5 Prozentpunkten vom Jahr 2023 bis zum Jahr 2026 steigen wird. 5 – Eigene Berechnungen basierend auf den ausstehenden Anleihen eines Zentralstaats. Ab dem Jahr 2023 folgen die Neuemissionen der Laufzeitstruktur wie im Jahr 2019. Dem BIP liegt die Prognose des IWF von April 2023 zugrunde.

Quelle: Aktualisierte Berechnung nach Grimm, Nöh und Wieland (2023) mit der Zinsstrukturkurve vom 15. August 2023. Diese Berechnung wurde für einen Vortrag auf einer Konferenz der Finanzminister deutschsprachiger Länder im August 2023 vorbereitet. Wir bedanken uns bei Herrn Lukas Nöh vom Sachverständigenrat für die Aktualisierung.

Geldpolitik in den Vereinigten Staaten und Europa. Jedenfalls ist es für die Geldpolitik schwierig, trotz negativer Auswirkungen auf die Finanzstabilität, gegebenenfalls die Zinserhöhungen zur Bekämpfung der Inflation weiter fortzusetzen. In der Literatur wird dies als das Risiko einer finanziellen Dominanz bezeichnet.

28. Alles in allem wirken fiskalische Dominanz und finanzielle Dominanz der Geldpolitik bei hoher Staatsverschuldung in die gleiche Richtung: Sie sind tendenziell inflationserhöhend. Eigentlich sollte beides durch die Ausgestaltung der EWU verhindert werden. Neben dem für die EZB bedeutsamen

Verbot der monetären Staatsfinanzierung sehen die Verträge ein Nicht-Beistandsgebot (Bail-out-Verbot) vor, wonach einem Staat in finanziellen Nöten nicht finanziell unter die Arme gegriffen werden darf. Die Finanzmarktakteure sollen nicht darauf setzen, dass die EU oder andere Mitgliedstaaten finanzielle Verpflichtungen eines solchen Staates übernehmen. Staaten mit höherer Staatsverschuldung sollen von den Marktteilnehmern als höheres Risiko eingestuft werden und wegen des höheren Ausfallrisikos höhere Zinsen zahlen. Das wiederum soll die Staaten von zu hoher Staatsverschuldung abhalten. Der SWP sollte diese Regelungen so effektiv ergänzen, damit es gar nicht erst zur Schuldenkrise kommt.

29. Weder das eine noch das andere ist gelungen. Zur Re-Effektuierung des Nicht-Beistandsgebots nach der EU-Schuldenkrise kam es bislang nicht, weil die Verflechtung zwischen Staaten und Banken trotz aller Bemühungen im Rahmen des ESM und der Bankenunion eng geblieben ist. Und der SWP konnte den Anstieg der Staatsverschuldung im Euro-Raum, wie zuvor gezeigt, nicht verhindern. Gelingt eine Rückführung der Staatsschuldenquoten in nächster Zukunft nicht, dann droht mittelfristig eine erneute Schuldenkrise, die aus politischen Gründen zum Anlass genommen werden könnte, die Bekämpfung der Inflation aufzuschieben oder der EU weitere Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen. Dies schiebt die notwendige Konsolidierung jedoch nur weiter auf, ohne die eigentlichen Probleme zu beheben.

3 Darstellung und Kritik der europäischen Fiskalregeln

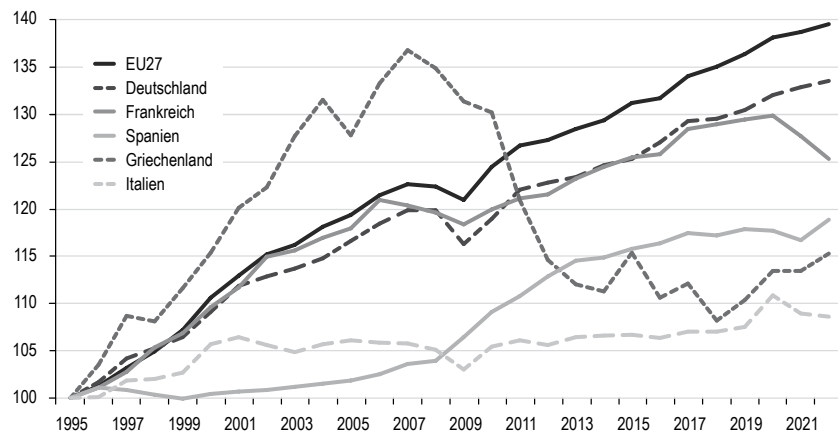
30. Es gibt viele Gründe, warum die europäischen Fiskalregeln bislang nicht dazu geführt haben, dass insbesondere die hoch verschuldeten Mitgliedstaaten in der EU ihre Staatsschuldenquoten zurückgeführt haben. Hoch verschuldete Staaten wie Italien halten die Fiskalregeln für zu restriktiv, sodass fiskalpolitische Impulse das italienische Wirtschaftswachstum nicht deutlich genug anschieben können. In der Tat realisierte Italien über viele Jahre Primärüberschüsse – Finanzierungssalden nach Abzug der Zinsausgaben – und musste zugleich ein schwaches Wirtschaftswachstum hinnehmen.

31. Schon kurz vor Eintritt in die Währungsunion war das Produktivitätswachstum in Italien schwach und blieb über die Zeit nahe null (vgl. Abbildung 3). Allerdings deutet dies eher auf Probleme auf der Angebotsseite als auf der Nachfrageseite hin. Es sind nicht so sehr die Nachfrageimpulse einer expansiven Fiskalpolitik, die Italien fehlen, als vielmehr die Verbesserung der Investitionsbedingungen für Unternehmen durch Deregulierung der Produkt- und Arbeitsmärkte sowie eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität in den verschiedenen Märkten.

32. Bis zur Finanzkrise hatte ein anderer bei Gründung der Währungsunion hoch verschuldeter Mitgliedstaat mehr Erfolg bei der Konsolidierung seiner Staatsfinanzen. Belgien reduzierte seine Staatsschuldenquote von 124 Prozent des BIP im Jahr 1997 auf 87 Prozent des BIP im Jahr 2007. Dies wurde durch ein relativ dynamisches Wirtschaftswachstum erreicht und dadurch, dass das Wachstum der Staatsausgaben geringer als dasjenige der Staatseinnahmen gehalten werden konnte.

33. Sicherlich ist ein Teil der unzureichenden Wirkung der Fiskalregeln darauf zurückzuführen, dass sie prozyklisch wirken und vor allem in wirtschaftlich guten Zeiten zu wenig zur Konsolidierung anhalten (Grootjes und De Haan 2022, Larch et al. 2020). Dies lässt sich auf die Eigenschaften des aktuellen SWP und die unzureichende Umsetzung des Fiskalpakts zurückführen.

34. Der SWP besteht aus zwei Säulen, einem korrektiven und einem präventiven Arm. Ergänzt wird der SWP, wie bereits erwähnt, durch den zwischenstaatlich vereinbarten Fiskalpakt. Der korrektive Arm des SWP ist am ehesten

Abbildung 3: Gesamtwirtschaftliche Produktivität je Arbeitsstunde im Zeitablauf

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

in der öffentlichen Diskussion bekannt, weil damit die für den Eintritt in die Währungsunion bekannten fiskalpolitischen Maastricht-Kriterien dauerhaft etabliert wurden. Diese beiden Kriterien verlangen von den Mitgliedstaaten, dass ihr jährliches Haushaltsdefizit 3 Prozent des BIP und ihre Staatsschuldenquote 60 Prozent des BIP nicht überschreiten.

35. Gelingt es einem Mitgliedstaat nicht, das sogenannte Defizitkriterium einzuhalten, wird ein Verfahren bei exzessiven Defiziten angewendet, das verschiedene Vorgaben durch die Europäische Kommission bis hin zu Eskalationsstufen, wie beispielsweise Strafzahlungen, vorsieht. Diese Sanktion wurde bislang nicht eingesetzt.

36. Übersteigt die Staatsschuldenquote eines Mitgliedstaates 60 Prozent des BIP, so muss er seinen Schuldenstand jährlich um 1/20 des Betrages reduzieren, um den diese Schulden über 60 Prozent der Staatsschuldenquote hinausgehen. Dies ist kein linearer Abbaupfad. Erst asymptotisch nähert sich die Schuldenstandsquote eines in diesem Sinne übermäßig verschuldeten Staates der 60-Prozent-Grenze an. Entsprechend sind höhere Konsolidierungsbeiträge zu Beginn eines solchen Konsolidierungsprozesses erforderlich

(front loading), wenn die konjunkturelle Erholung gegebenenfalls noch fragil ist. In der Anwendung der 1/20-Regel hat die Kommission daher die Ausweichmöglichkeit genutzt, bei einer sogenannten „broad compliance“ mit dem präventiven Arm des SWP die Einhaltung der 1/20-Regel auszusetzen. Faktisch wurde die aus dem Fiskalvertrag stammende 1/20-Regel somit nicht angewendet.

37. Der präventive Arm des SWP stellt hingegen im Sinne einer Ausgabenregel auf ein mittelfristiges Haushaltsziel ab. Der Anpassungspfad der Ausgaben ergibt sich entlang numerischer Vorgaben, die mithilfe der erforderlichen Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos in Richtung von 0,5 Prozent des BIP errechnet werden. Der präventive Arm enthält somit eine Ausgabenregel, die durch den strukturellen Saldo verankert ist. Der strukturelle Saldo ist umstritten, da die zu seiner Berechnung erforderliche Konjunkturbereinigung durch ein Verfahren erfolgt, das zu Verzerrungen vor allem am aktuellen Rand führen kann, je näher man also an die Echtzeit heranrückt.

38. Diese Darstellung des SWP ist stark vereinfachend. Denn es kommen eine Reihe von Ausnahmetatbeständen hinzu. Schon die Konjunkturbereinigung sorgt dafür, dass Mitgliedstaaten in Rezessionen höhere Defizite realisieren dürfen. Bei besonders schweren Krisen, die durch Naturkatastrophen oder allgemeiner, durch Ereignisse, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, ausgelöst werden, kann die Ausnahmeregel des SWP eingesetzt werden, um den Mitgliedstaaten eine zusätzliche Verschuldung zu ermöglichen. In einer solchen Ausnahmesituation gibt es keine formale Beschränkung für das Defizit mehr. Es sind auch keine weiteren Regelungen für diese Ausnahmesituation vorgesehen. In einer solchen von der Kommission festgestellten Ausnahmesituation befindet sich die EU derzeit noch.

39. Hinzu kommt weitere Flexibilität durch Investitions- und Reformklauseln, etwa wenn Mitgliedstaaten Rentenreformen durchführen. In solchen Fällen wird eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit gewährt. Insgesamt hat die Kommission heute bereits einen erheblichen Ermessensspielraum. Zusammen mit der fehlenden Anwendung der 1/20-Regel gelingt es daher nicht, die notwendigen Konsolidierungsschritte in konjunkturellen Erholungsphasen sicherzustellen.

40. Der SWP wird von einer Vielzahl prozeduraler Regeln begleitet, die eine Koordination der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene

sicherstellen sollen. Frühzeitig im Haushaltsverfahren wird die Kommission so über die haushaltspolitischen Absichten der Mitgliedstaaten informiert. Für Änderungen des SWP sind je nach Regelungsbereich Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit erforderlich.

41. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der SWP mit dem Fiskalvertrag und mit nationalen Haushaltsregeln interagiert. Der Fiskalvertrag ist bislang nicht in europäisches Recht überführt, da vor allem das Vereinigte Königreich dies bei seiner Verabschiedung verhinderte. Artikel 16 des Fiskalvertrags legt aber fest, dass der Vertrag baldmöglichst in europäisches Recht überführt werden soll. Der Fiskalvertrag könnte also in einem neuen SWP aufgehen. In jedem Fall wird darauf zu achten sein, dass beide Regelwerke miteinander kompatibel sind.

42. Nationale Haushaltsregeln knüpfen ebenfalls am SWP oder am Fiskalvertrag an. So prüfen die mit den sogenannten Sixpack-Regelungen eingeführten nationalen Fiskalräte die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits von 0,5 Prozent des BIP. In Deutschland führt dies zu einer gedanklichen Aufteilung des strukturellen Defizits zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Da der Bund gemäß der grundgesetzlichen Schuldenbremse ein jährliches strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des BIP eingehen darf, bleiben für die Gesamtheit der Länder und Gemeinden im Rahmen des Fiskalvertrags 0,15 Prozent des BIP. Eine formale Verknüpfung findet sich in §51 (2) Haushaltsgrundsätzegesetz, der die Grundlage für die nationale Umsetzung des SWP ist. Eine Reform des SWP hat somit völkerrechtliche Weiterungen wegen des Fiskalvertrags, nationale Auswirkungen in der Verbindung mit der Schuldenbremse und föderalstaatliche Implikationen.

43. Zusammenfassend sind die europäischen Fiskalregeln mit einer Reihe von Problemen behaftet, obwohl sie eine Magnetwirkung entfaltet haben, indem sich Mitgliedstaaten am 3-Prozent-Ziel orientierten (Caselli und Winger 2021). Gleichwohl wirken die Fiskalregeln prozyklisch vor allem in wirtschaftlich besseren Zeiten. Sie sind kompliziert und erlauben so viel Flexibilität, dass es nicht gelungen ist, die Staatsverschuldung im Euro-Raum, vor allem der hoch verschuldeten Mitgliedstaaten, zurückzuführen. Vielen Mitgliedstaaten geht die Flexibilität gleichwohl nicht weit genug. Sie wünschen sich mehr Ausnahmen, wollen insbesondere Investitionen in die Transformation hin zur Klimaneutralität aus den im Rahmen des SWP zu berücksichtigenden Schulden herausrechnen. Die Berechnungen des strukturellen Defizits

mit dem Verfahren der Konjunkturbereinigung erscheint vielen Beobachtern undurchsichtig.

4 Vorschläge der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der Literatur

44. Der Vorschlag der Kommission zur Reform des SWP vom April 2023 widmet sich dieser Problemlage. Er enthält mehrere Komponenten. Den präventiven Arm will die Kommission insbesondere durch den Übergang zu einer Ausgabenregel ersetzen. Aus ihren Schuldentragfähigkeitsanalysen (DSA) leitet die Kommission mehrjährige Anpassungspfade für das Ausgabenwachstum der Mitgliedstaaten ab. Diese Pfade sollen bilateral zwischen Mitgliedstaaten und Kommission ausgehandelt werden.

45. Die Kommission möchte die Grenzwerte des korrektiven Arms des SWP beibehalten, den korrektiven Arm aber anpassen und enger mit dem präventiven Arm verknüpfen. Die Einhaltung des Anpassungspfades der Ausgaben im präventiven Arm könnte ausreichen, um ein Defizitverfahren trotz Überschreitung des 3-Prozent-Defizitkriteriums zu vermeiden. Hinsichtlich des Schuldenstandkriteriums soll die Einhaltung des Anpassungspfades jedenfalls ausreichend für den erforderlichen Abbau der Schuldenstandquoten sein. Hinzukommen sollen Reform- und Investitionspläne zur Verlängerung der Anpassungspfade von vier auf sieben Jahre.

46. Mit diesen Vorschlägen versucht die Kommission, ihre Ermessensspielräume erheblich auszuweiten, insbesondere aufgrund der Definition des Anpassungspfades. Hingegen liefert die Kommission keine Vorschläge zur verbesserten Durchsetzung. Stattdessen sieht der Entwurf vor, dass sich die Kommission durch delegierte Rechtsakte selbst weitere Befugnisse bei der Ausgestaltung des präventiven Arms geben kann.

47. Im Vergleich zur Kommunikation der Kommission zur Reform der Fiskalregeln vom November 2022 schlägt sie eine weitreichende Änderung der Haushaltsrahmenrichtlinie vor, die sich massiv auf die Praxis des öffentlichen Rechnungswesens, der Haushaltsprognosen und der Finanzplanung auswirken wird. Insbesondere in Förderalstaaten wie Deutschland sind diese Auswirkungen nicht zu unterschätzen.

4.1 Zu den Vorschlägen im Einzelnen

48. Im präventiven Arm sehen die Vorschläge vor, dass die Kommission einen Anpassungspfad („technical trajectory“) für die Entwicklung der Netto-Primärausgaben, also der Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben, der zyklisch bedingten Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung sowie des EU-Anteils kofinanzierter Investitionen – Steuerrechtsänderungen werden wie Mehrausgaben bzw. Minderausgaben behandelt – vorlegt, auf dessen Basis der dann geltende Ausgabenpfad bilateral mit der Kommission verhandelt wird. Wenn Mitgliedstaaten in ihren nationalen Plänen für die Ausgabenpfade von der „technical trajectory“ abweichen, müssen sie dies erklären. Die Annahme der finalen Pläne soll durch den ECOFIN-Rat erfolgen. Eine „technical trajectory“ wird nur für Mitgliedstaaten berechnet, deren Defizite oder Schuldenstandquoten über den Referenzwerten von 3 Prozent bzw. 60 Prozent des BIP liegen. Vorgaben für die Anpassungspfade sind insbesondere:

- a. Das Ausgabenwachstum liegt „in der Regel“ durchschnittlich unter dem nominalen mittelfristigen Output-Wachstum.
- b. Die Schuldenstandquote ist am Ende des Planungshorizonts gegenüber dem Jahr vor Planungsbeginn gesunken.
- c. Die Schuldenstandquoten verzeichnen am Ende der Anpassungsperioden laut Schuldentragfähigkeitsanalyse einen plausiblen Abwärtstrend über 10 Jahre oder verharren auf einem „soliden Niveau“.
- d. Das Defizit sinkt oder bleibt unter 3 Prozent des BIP über einen 10-Jahres-Horizont.
- e. Ein Backloading soll über eine proportionale fiskalische Anpassung vermieden werden.

49. Bei Überschreitung des 3-Prozent-Defizit-Referenzwertes wird die Kommission bei der Bewertung der fiskalisch-strukturellen Pläne prüfen, ob die Rückführung des Defizits in der Anpassungsperiode von vier bis sieben Jahren erfolgt und die Vorgaben den Anpassungsschritten im korrektiven Arm entsprechen. Die DSA spielt dabei eine zentrale Rolle bei der Gestaltung und Bewertung der Anpassungspfade. Der Anpassungspfad soll für vier Jahre festgelegt werden. Eine Verlängerung um weitere drei Jahre ist möglich.

50. Das Regelwerk soll eine allgemeine Ausweichklausel (schwere wirtschaftliche Abschwünge in der EU/Eurozone insgesamt) sowie nationale Ausweichklauseln (außergewöhnliche Ereignisse außerhalb des Einflusses des Mitgliedstaates mit erheblichen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen) beinhalten. Im Gegensatz zur bisherigen Handhabung sollen die Klauseln vom Rat (auf Empfehlung der Kommission) beschlossen werden und eine zeitliche Begrenzung mit Option auf Verlängerung enthalten.

51. Der korrektive Arm umfasst die Vorgaben für die Eröffnung von Defizitverfahren. Beim Defizitverfahren für Mitgliedstaaten mit Schuldenstandquoten über 60 Prozent des BIP (schuldenbasiertes Defizitverfahren) würde die bisherige 1/20-Regel durch die Einhaltung des Anpassungspfades aus dem präventiven Arm ersetzt. Bei Nicht-Einhaltung dieses Anpassungspfades könnte die Kommission jedoch wie bisher aufgrund anderer „relevanter Faktoren“ auf die Eröffnung von Defizitverfahren verzichten. Ein zentraler relevanter Faktor soll insbesondere das Tragfähigkeitsrisiko laut dem bereits existierenden Debt Sustainability Monitor (in alleiniger Verantwortung der Kommission, keine neue zusätzliche Analyse) sein.

52. In ihrem Reformvorschlag vom April 2023 berücksichtigt die Kommission zudem Bedenken Deutschlands. Mitgliedstaaten, deren Staatsschuldenquote über 60 Prozent des BIP oder deren Defizitquote über 3 Prozent des BIP liegt, sollen sicherstellen, dass ihre Staatsschuldenquote nach vier Jahren niedriger ist als zu Beginn der Periode, dass das Ausgabenwachstum hinter dem Wachstum des BIP zurückbleibt und dass das Anpassungstempo zur Rückführung des konjunkturell bereinigten Finanzierungssaldos mindestens 0,5 Prozent des BIP pro Jahr beträgt, solange die Defizitquote über 3 Prozent des BIP liegt.

53. Gleichwohl ist der strikte (dynamische) Verweis des korrektiven Arms auf den präventiven Arm mit rechtlichen Risiken behaftet, da dadurch künftige Änderungen des per qualifizierter Mehrheit änderbaren präventiven Arms auf den nur einstimmig änderbaren korrektiven Arm durchschlagen. Das Defizitverfahren bei Überschreitung des 3-Prozent-Referenzwertes soll zwar weitgehend unverändert bleiben. Die strukturellen Pläne aus dem präventiven Arm sollen zukünftig aber maßgeblich für das exzessive Defizitverfahren sein, sodass die Kommission damit den korrektiven Arm umgehen kann, ihn also faktisch unterhöhlt. Neu ist zudem, dass bei Aktivierung einer Ausweichklausel kein Defizitverfahren eröffnet werden soll. Dieses Vorgehen hat

die Kommission zwar de facto bereits in der Pandemie verfolgt, nach geltendem Recht ist aber die Eröffnung von Defizitverfahren trotz Ausweichklausel angezeigt.

54. In der Haushaltsrahmenrichtlinie würde sich folgendes ändern: Mitgliedstaaten sollen bis zum Jahr 2030 über integrierte, umfassende und national harmonisierte Systeme der periodengerechten Rechnungsführung verfügen, die alle Teilsektoren des Staates abdecken. Dies erfordert einen Übergang zur Doppik. Das Mandat für die nationalen unabhängigen Fiskalräte (Independent Fiscal Institutions, IFI) soll deutlich ausgeweitet und ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme sollen deutlich gestärkt werden. So sollen sie im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung die Haushaltsprognosen, also die Schätzung der Input-Variablen für die „Finanzplanung“, produzieren oder billigen. Die IFI sollen stärker als bisher im Fiskalvertrag vorgesehen in die Haushaltsüberwachung der Einhaltung der nationalen und europäischen Fiskalregeln eingebunden werden.

55. Die zwei Verordnungen und die Richtlinie enthalten jeweils einen Erwägungsgrund, der die Absicht zum Ausdruck bringt, mit diesen Legislativvorschlägen den Fiskalpakt in den EU-Rahmen, d.h. den SWP, gemäß Art. 16 Fiskalvertrag zu überführen. Durch die in den Vorschlägen enthaltene Überführung des Fiskalpakts in den modifizierten SWP würden die zwischen dem reformierten SWP und dem Fiskalpakt bestehenden Widersprüche beseitigt. Voraussetzung dafür ist, dass das Ziel des Fiskalpakts, Haushaltsdisziplin zu wahren, sich in äquivalenter Weise ökonomisch im SWP widerspiegelt. Die überführten Regelungen des Fiskalvertrags (insb. Art. 3 und 4) würden mit der Verabschiedung des SWP gegenstandslos werden. Unklar bleibt, ob die in Art. 7 vorgeschriebene sogenannte umgekehrte qualifizierte Mehrheit, d.h. Ablehnung von Kommissionsvorschlägen im Defizitverfahren nur durch qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten, beibehalten werden soll.

4.2 Eine Einordnung vor dem Hintergrund der Literatur

56. In vielerlei Hinsicht greift die Kommission mit ihrem Reformvorschlag für die EU-Fiskalregeln Anregungen aus der ökonomischen Literatur und der wirtschaftspolitischen Diskussion auf. So schlagen einige Autoren vor, von der derzeitigen auf den strukturellen Finanzierungsdefiziten liegenden

Konzentration des SWP auf eine Ausgabenregel überzugehen (siehe etwa Beetsma et al. 2018, Bénassy-Quéré et al. 2018, Christofzik et al. 2018, Feld et al. 2018). Dabei sollte eine Ausgabengröße verwendet werden, die von der Regierung eines Mitgliedstaats beeinflusst werden kann. Die Staatsausgaben sollten daher um Zinsausgaben reduziert werden, und anstelle einer problematischen Konjunkturbereinigung sollten die Ausgaben für konjunkturelle Arbeitslosigkeit herausgerechnet werden. Zudem müssten diskretionäre Steuerrechtsänderungen, die das Finanzierungsdefizit in einem Jahr mindern oder erhöhen, Ausgaben steigernd bzw. Ausgaben mindernd hinzugerechnet werden. Diese Vorschläge zur Ausgabenregel setzt die Kommission um. Allerdings verbindet sie dies mit bilateralen Verhandlungen über die dann erlaubten Ausgabenpfade, statt auf ein allgemein für alle geltendes Regelwerk zu setzen, und erhöht so ihre Ermessensspielräume sowie Eingriffsmöglichkeiten in die nationale Haushaltspolitik.

57. Wie in den meisten Vorschlägen greift die Kommission zudem die Idee auf, Mitgliedstaaten mit höherer Staatsverschuldung stärker zur Konsolidierung zu bewegen. Hier setzt die Kommission ebenfalls auf Bilateralismus anstelle der 1/20-Regel. Dies hätte sich in einem allgemeinen Regelwerk durch Abschläge auf den erlaubten Ausgabenpfad bei höherer Staatsschuldenquote umsetzen lassen.

58. Vor allem aber rückt die Kommission anstelle der Defizitquote und der Staatsschuldenquote eine umfassende Tragfähigkeitsanalyse in den Mittelpunkt ihres Vorschlags. Damit lehnt sie sich an das Konzept einer stochastischen Tragfähigkeitsanalyse von Blanchard et al. (2021) an, das sich zunächst auf die traditionellen, die Tragfähigkeit bestimmenden Variablen stützt, also Zinsen, Wirtschaftswachstum, Schuldenstandquote und Primärdefizitquote. Hinzu kommt die Berücksichtigung von Situationen, in denen das Zinsniveau unter der Wachstumsrate des BIP liegt. Insbesondere nehmen Blanchard et al. (2021) aber Unsicherheit auf und erläutern, wie dies zu multiplen Gleichgewichten auf dem Kapitalmarkt führen kann.

59. Diese Analyse impliziert, dass zeit- und länderinvariante Grenzwerte für das Finanzierungsdefizit oder die Schuldenstandquote, wie sie der SWP derzeit enthält, zu starr sind und sich nicht durch eine Tragfähigkeitsanalyse rechtfertigen lassen. Demnach sollte die Tragfähigkeit der Staatsschulden für jeden Mitgliedstaat individuell ermittelt werden. Die Schuldentragfähigkeit ist gemäß Blanchard et al. (2021) eine fundamental probabilistische Größe, die

besser durch allgemeine finanzpolitische Zustände, wie sie der Internationale Währungsfonds (IWF) berücksichtigt, abgebildet wird. So unterscheidet der IWF zwischen mit hoher Wahrscheinlichkeit tragfähiger Verschuldung, mit geringer Wahrscheinlichkeit tragfähiger Verschuldung und nicht tragfähiger Verschuldung. Zudem sollte der Primärsaldo stärker in den Fokus rücken, insbesondere ob der für die Schuldentragfähigkeit erforderliche Primärüberschuss überhaupt für einen Staat erreichbar ist. Für die Höhe des erforderlichen Primärüberschusses spielen Zinsen und Wirtschaftswachstum eine Rolle, allerdings nicht nur aktuell geltende, sondern auch zukünftige. Insofern müssen Zinsänderungsrisiken in die Analyse eingehen. Schließlich müssen die Bestimmungsfaktoren für die Fähigkeit eines Staates, einen Primärüberschuss zu erreichen, stärkere Berücksichtigung finden. Hier spielen viele Faktoren eine Rolle, nicht zuletzt polit-ökonomische.

60. Die Kommission verdeutlicht in ihrem Reformvorschlag nicht, wie sie die Tragfähigkeitsanalysen auszugestalten gedenkt, nur dass diese die Grundlage für ihre zukünftige Umsetzung des SWP bilden sollen. Während die Analyse von Blanchard et al. (2021) technisch anspruchsvoll ist, zeigt sich zugleich, dass angesichts der Vielzahl und Vielfalt unterschiedlicher für die Schuldentragfähigkeit relevanter Faktoren ähnlich vielfältige Möglichkeiten zur Manipulation bestehen. Zur Vereinfachung des SWP trägt die Fokussierung auf die Tragfähigkeitsanalysen jedenfalls nicht bei. Einfachheit von Regeln ist aber eine besonders wichtige Eigenschaft, um Glaubwürdigkeit aufzubauen. Mit der Komplexität fällt ein wichtiges Korrektiv, nämlich die kritische Diskussion in der Öffentlichkeit, angesichts der fehlenden Transparenz weg (Dulleck und Wigger 2015).

61. Die Vorschläge zur Reform des SWP in der Literatur unterscheiden sich im Hinblick auf die weitere Berücksichtigung des strukturellen Defizits. Während Beetsma et al. (2018) und Bénassy-Quéré et al. (2018) sich davon verabschieden, halten Christofzik et al. (2018) und Feld et al. (2018) trotz der Schwierigkeiten bei der Konjunkturbereinigung in Echtzeit daran fest. Demnach soll das strukturelle Defizit als mittelfristige Zielgröße erhalten bleiben, weil die Berechnung der Veränderung von Produktionslücken in der mittleren Frist weit weniger problematisch ist und sich im strukturellen Defizit Einflüsse auf die Einnahmeseite der Staatshaushalte niederschlagen, die nichts mit diskretionären steuerrechtlichen Änderungen zu tun haben, sondern schlicht das Ergebnis sonstiger von der Wirtschaftspolitik beeinflussbarer Wachstumsprozesse sind.

62. Zusätzlich schlagen Christofzik et al. (2018) und Feld et al. (2018) in Anlehnung an die deutsche Schuldenbremse ein Kontrollkonto vor, auf dem Abweichungen des Finanzierungssaldos bei der Haushaltsplanung vom Haushaltsvollzug gebucht werden sollten. Dadurch entsteht eine Verbindung zwischen Planung und Vollzug, die überraschend auftretende zusätzliche Defizite in den Folgejahren explizit als Konsolidierungsbedarf ausweist. Die Kommission berücksichtigt diese Idee in ihrem Entwurf für die Reform des SWP, und der jüngste Vorschlag der spanischen Ratspräsidentschaft führt dies weiter aus.

63. Die generelle Zielsetzung der Reform des SWP sollte die Reduktion der Staatsschuldenquoten in der Währungsunion sein. Eine Sorge angesichts der sich durch den Reformvorschlag der Kommission ergebenden Flexibilitäten besteht darin, dass dies nicht sichergestellt ist. In einer quantitativen Bewertung des Kommissionsvorschlags analysieren Darvas et al. (2023) die Konsolidierungsnotwendigkeiten, die sich gemäß dem Vorschlag der Kommission aus dem April 2023 ergeben, insbesondere indem eine Tragfähigkeitsanalyse und die zusätzlichen von Deutschland ins Spiel gebrachten Mindestanforderungen zur Konsolidierung berücksichtigt werden.

64. Demnach würde die vorgeschlagene, auf Tragfähigkeitsanalysen beruhende Reform im Durchschnitt zu einer Konsolidierung von zwei Prozent des BIP in der mittleren Frist führen, aber signifikant hinter den sich aus dem im Status quo geltenden Regelwerk ergebenden Konsolidierungserfordernissen zurückbleiben. Für das Konsolidierungsergebnis gemäß dem Reformvorschlag binden die zusätzlichen Mindestanforderungen die Mitgliedstaaten nur in wenigen Ausnahmefällen stärker als die Tragfähigkeitsanalysen. Insbesondere Frankreich müsste stärker konsolidieren. Jedenfalls bestätigt diese Analyse, dass die derzeit geltenden Regeln des SWP eher geeignet sind, die Staatsverschuldung im Euro-Raum zu reduzieren, als es der SWP nach einer Reform gemäß dem Vorschlag der Kommission vermag.

5 Kritik des Kronberger Kreises

65. Die Zielsetzung, die mit einer Reform des SWP und der Überführung des Fiskalpakts in ihn verbunden ist, bleibt in allererster Linie die Rückführung der Staatsschuldenquoten in der EWU. Dies knüpft an der ursprünglichen Zielsetzung des SWP an, eine fiskalische Dominanz der Geldpolitik der EZB zu verhindern, weil dies letztlich zu einer höheren Inflationsgefahr führen würde. Hinzu kommt die Sorge, dass eine weitere Erhöhung der Staatsverschuldung im Euro-Raum angesichts der Zinswende zu Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit einzelner Mitgliedstaaten im Urteil des Kapitalmarkts führen kann, genauer: dass dadurch eine weitere Staatsschuldenkrise in der EU ausbrechen könnte.

66. Die These, dass die Fiskalregeln die Transformation zur Klimaneutralität verhindern, überzeugt nicht. König (2022) verdeutlicht, dass die höheren Schuldenquoten vor allem durch die höheren Sozialtransfers bestimmt sind. Eine höhere Resilienz der europäischen Volkswirtschaften gegen exogene Schocks erfordert insbesondere die Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit, besser noch eine niedrigere Staatsverschuldung (Brunnermeier 2021). Eine weitgehende Herausnahme von Investitionen in den Klimaschutz und in die Transformation der Wirtschaft bei der Ermittlung der Schuldentragfähigkeit würde hingegen zu einer nicht mehr kontrollierbaren Öffnung führen und die Staatsverschuldung gerade nicht zurückführen.

67. Der Reformvorschlag der Kommission geht insoweit in die falsche Richtung. Er erlaubt den Mitgliedstaaten in den kommenden vier bis sieben Jahren eine höhere Staatsverschuldung, statt ihnen Anreize zur Konsolidierung in der kurzen Zeit zu setzen, die bleibt, bevor die Zinslast deutlich höher wird.

68. Den Mitgliedstaaten sollen künftig größere Verschuldungsspielräume gewährt werden, wenn sie ihre Haushalte an auf EU-Ebene definierten politischen Prioritäten ausrichten. Damit werden Elemente einer Budgetsteuerung in die Verschuldungsregeln aufgenommen. Dies schwächt die zentrale Funktion der Verschuldungsregeln, eine solide Finanzpolitik sicherzustellen.

69. Hinzu kommt, dass der Reformvorschlag die regelbasierte Finanzpolitik in Europa zurückdrängt und mehr diskretionären Handlungsspielraum

für die Kommission schafft. Ohne Vertragsänderung kommt es damit zu einer Verschiebung haushaltspolitischer Kompetenzen auf die EU-Ebene. Die Möglichkeit zur Durchsetzung von Steuerungsvorstellungen der Kommission wird nicht nur mit dem eigentlichen Ziel der Schuldentragfähigkeit vermischt. Die bisherige Identität der Regeln geht vielmehr verloren und wird durch Verbindung mit Steuerungsidealen der Kommission für die nationalen Budgets ersetzt. Die Fiskalregeln sind nicht mehr Koordinationsinstrument in der Währungsunion, sondern etablieren Elemente einer bundesstaatsähnlichen vertikalen Beziehung.

70. Angesichts der zunehmenden Flexibilisierung des Regelwerks im Reformvorschlag der Kommission und dem von ihr gewünschten Bilateralismus ist eine Rückführung der Staatsschuldenquoten im Euro-Raum nicht gewährleistet. Die Analyse von Darvas et al. (2023) zeigt vielmehr, dass die im Status quo geltenden Regeln dieses Ziel besser zu erreichen im Stande sind.

71. Der Kronberger Kreis sieht daher kaum Verbesserungspotenzial in den Vorschlägen der Kommission für eine Reform des SWP. Insbesondere lehnt er die Flexibilitätsvorstellungen der Kommission ab. Vom multilateralen Charakter der fiskalischen Überwachung sollte nicht abgewichen werden. Dafür bedarf es nachvollziehbarer und gemeinsam vereinbarter Regeln, die Transparenz und Vergleichbarkeit sicherstellen.

72. Wesentlich ist insbesondere, dass der korrektive Arm des SWP zumindest nicht geschwächt wird und es nicht zu einer Abkehr von den im Primärrecht verankerten Referenzwerten von 3 Prozent des BIP beim Defizit und 60 Prozent des BIP beim Schuldenstand kommt. Einer weiteren Flexibilisierung des Defizitkriteriums durch ein Herausrechnen von Investitionen in den Klimaschutz und die Transformation der Wirtschaft sieht der Kronberger Kreis äußerst kritisch. Die Tragfähigkeitsanalysen der Kommission erlauben zudem erhebliche diskretionäre Spielräume für die Kommission bereits in der Analyse der finanzpolitischen Situation eines Mitgliedstaates. Sie sollten daher eine geringere Rolle im neuen Regelwerk spielen, um die Manipulationsmöglichkeiten zu reduzieren. Jedenfalls sollte sichergestellt sein, dass Veränderungen im präventiven Arm des SWP, etwa durch die Tragfähigkeitsanalysen, nicht auf den korrektiven Arm ausstrahlen.

73. Der Übergang zu einer Ausgabenregel macht den SWP auf kurze Frist leichter handhabbar. Die Rückbindung an das strukturelle Defizit in der

mittleren Frist bleibt aber wichtig, weil darin die Einnahmeseite eindeutiger Berücksichtigung findet. Die Staatseinnahmen sind nicht nur von Steuerrechtsänderungen bestimmt, sondern wesentlich von den Wachstumsbedingungen in einem Mitgliedstaat, die nicht zuletzt durch Strukturreformen beeinflusst werden. Im Kommissionsvorschlag spielt das strukturelle Defizit keine Rolle mehr. In der mittleren Frist ist die Kritik an Konjunkturbereinigungsverfahren überzogen.

74. Solche Kritik im Detail verschleiert jedoch, dass das grundlegende strategische Problem nicht gelöst wird. Das strategische Dilemma finanzpolitisch solider Mitgliedstaaten findet in der heutigen Reformdiskussion in Deutschland zudem keinerlei Berücksichtigung. Wie bei einem internationalen öffentlichen Gut tritt hinsichtlich der Einhaltung der Fiskalregeln ein Trittbrettfahrerproblem auf. Die Stabilität der Währungsunion wird durch die finanzpolitisch soliden Staaten sichergestellt. Die höher verschuldeten Mitgliedstaaten haben daher keinen Anreiz zur Konsolidierung und versuchen, das fiskalpolitische Regelwerk in der EU, dort wo es eine gewisse Restriktionswirkung erzielt, zu lockern. Dabei erscheint es zunehmend sinnlos, diese Staaten mit dem Ziel soliderer Finanzpolitik zu belehren. Letztlich läuft eine solche Konstellation darauf hinaus, dass solidere Staaten ihr Haftungspotenzial für mehr Gemeinschaftsschulden einsetzen oder eine inflationäre Politik akzeptieren.

75. Das heute bestehende Regelwerk entfaltet zwar nur sehr begrenzte Wirkung in Richtung solider Staatsfinanzen. Der Reformvorschlag der Kommission verwässert die Verschuldungsregeln aber zusätzlich. Deshalb ist der Wahrung stabiler Staatsfinanzen in Europa eher gedient, wenn es beim Status quo bleibt. Deutschland sollte diese Reform des SWP daher ablehnen. Die grundgesetzlich geforderte Europafreundlichkeit bedeutet nicht, dass die Bundesregierung eine falsche Weichenstellung in der Währungsunion mitmachen muss. Europa wäre damit nicht gedient.

76. Die Alternative dazu ist nicht verlockend. Die Bundesregierung könnte versuchen, die von ihr ins Spiel gebrachten Mindestanforderungen für die Konsolidierung noch etwas zu schärfen. So stellt eine jährliche Mindestanpassung des konjunkturell bereinigten Finanzierungssaldos um 0,5 Prozent des BIP, wenn die Defizitquote über 3 Prozent liegt, eine Haltelinie hinsichtlich der mit dieser Reform des SWP angelegten Lockerung der Regeln dar. Jedenfalls müsste sichergestellt sein, dass der korrektive Arm nicht von den Verwässerungen des präventiven Arms beeinträchtigt wird. Dies würde wesentliche

Teile des heutigen Regelwerks erhalten und im Vergleich zum Kommissionsvorschlag zu einer stärkeren Konsolidierung in den nächsten Jahren beitragen. Die erforderliche Härtung der Regeln wäre dadurch jedoch nicht erreicht.

Literaturverzeichnis

Beetsma, R., N. Thygesen, A. Cugnasca, E. Orseau, P. Eliofotou und S. Santacroe (2018), Reforming the EU Fiscal Framework: A Proposal by the European Fiscal Board, VoxEU.org, October 26.

Bénassy-Quéré, A., M. K. Brunnermeier, H. Enderlein, E. Farhi, M. Fratzscher, C. Fuest, P.-O. Gourinchas, P. Martin, J. Pisani-Ferry, H. Rey, I. Schnabel, N. Véron, B.W. di Mauro und J. Zettelmeyer (2018), Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform, CEPR Policy Insight No. 91, Centre for Economic Policy Research, London.

Bernanke, B. (2010), Central Bank Independence, Transparency, and Accountability, Speech at the Institute for Monetary and Economic Studies International Conference, Bank of Japan, Tokyo, Japan, May 25, 2010.

Bergant, K. und K. Forbes (2023), Policy Packages and Policy Space: Lessons from COVID-19, European Economic Review 158, 104499.

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, Economic Policy, April, 195-236.

Brunnermeier, M. (2021), Die resiliente Gesellschaft: Wie wir künftige Krisen besser meistern können, Aufbau Verlag, Berlin.

Caselli, F. und P. Wingender (2021), Heterogeneous Effects of Fiscal Rules: The Maastricht Fiscal Criterion and the Counterfactual Distribution of Government Deficits, European Economic Review 136, 103748.

Christofzik, D., L.P. Feld, W.H. Reuter und M. Yeter (2018), Uniting European Fiscal Rules: How to Strengthen the Fiscal Framework, German Council of Economic Experts, Working Paper 04/2018, Wiesbaden.

Darvas, Z., L. Welslau und J. Zettelmeyer (2023), A Quantitative Evaluation of the European Commission's Fiscal Governance Proposal, Bruegel Working Paper 16/2023, Brüssel.

D'Erasmus, P., E.G. Mendoza and J. Zhang (2016), What Is a Sustainable Public Debt?, in: J.B. Taylor and H. Uhlig (eds.), Handbook of Macroeconomics, Vol 2, Ch. 32, North-Holland, Amsterdam, 2493-2597.

Dulleck, U. und B. Wigger (2015), Politicians as Experts, Electoral Control, and Fiscal Restraints, Journal of Public Economics 121, 106-116.

Feld, L., C. Schmidt, I. Schnabel und V. Wieland (2018), Refocusing the European Fiscal Framework, VoxEU.org, September 12, 2018.

Grimm, V., L. Nöh und V. Wieland (2023), Government Bond Rates and Interest Expenditure of Large Euro Member States: A Scenario Analysis, International Finance, Juli 2023, <https://doi.org/10.1111/inf.12434>.

Grootjes, B. und J. De Haan (2022), Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries, Journal of International Money and Finance 120, 102276.

IWF (2020), Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, June 2021, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, DC.

König, J. (2022), Europas Schuldenproblem – Wie sich der gordische Knoten lösen lässt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 164, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2016), Dismantling the Boundaries of the ECB's Monetary Policy Mandate: The CJEU's OMT Judgement and Its Consequences, Schriftenreihe Band 61, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2021), The Monetary Policy Strategy of the European Central Bank: Review and Recommendations, Schriftenreihe Band 67, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2022), The ECB's Toxic Bond-Purchase Program, Project Syndicate, July 27, 2022.

Larch, M. und S. Santacrose (2020), Numerical Compliance with EU Fiscal Rules: The Compliance Database of the Secretariat of the European Fiscal Board, Brüssel.

Raffelhüschen, B., K. Rudolph und S. Will (2021), Ehrbare Staaten? Update 2021 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Wieland, V. (2022), Overview of How Major Economies Have Responded to the Covid-19 Pandemic – Growth Trajectories, Debt Sustainability, Best Practices, Economic Governance Support Unit (EGOV), Requested by the ECON Committee of the European Parliament, Brüssel.

Wieland, V. (2023), Discussion of "Policy Packages and Policy Space: Lessons from COVID-19" by Bergant and Forbes, European Economic Review 158, 104536.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 72 Flexibilität statt Solidität? Zur Reform der europäischen Fiskalregeln (2023)
- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)

- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)
- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)

- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor für Wirtschaftspolitik, Universität Freiburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Marktwirtschaft.



02 Wie man sich von allen Regeln verabschiedet:
Ein Wintermärchen
Editorial von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

03 Erdrückende Bürokratie
Neue Freiräume braucht das Land!

04 Wirtschafts- und Industriestandort
Deutschland in Gefahr?
Was zu tun ist und was man unterlassen sollte

05 Beamte in die Rentenversicherung?
Eine reine Nebelkerze

06 Ehrbarer Staat?
Die Generationenbilanz Update 2023
Fokus: Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung

07 Besser Schuldenbremse als Schuldenberg,
„Sondervermögen“ und Verschiebe-
bahnhöfe
Zur Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden

08 Der kurzsichtige Schuldenstaat
1,5 Mrd. Euro gespart – 56 Mrd. Euro verschenkt

Inflationsbekämpfung und EZB-Bilanz
Mehr Tempo und Ausdauer zugleich!

Wie man sich von allen Regeln verabschiedet: Ein Wintermärchen

Editorial von Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen,
Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft

Seit nunmehr vier Jahren dümpelt die deutsche Wirtschaftsleistung vor sich hin. Von der Corona-Pandemie über den Krieg in der Ukraine hin zur (mitverschuldeten) Energiekrise befinden sich die öffentlichen Haushalte quasi im Dauerkrisenmodus. Und nun kommt noch das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Klima- und Transformationsfonds (KTF), das den Bundeshaushalt aufgrund der festgestellten unrechtmäßigen Umwidmung nicht genutzter Coronahilfen mindestens 60 Mrd. Euro „kosten“ wird. Sollte auch der Wirtschaftsstabilisierungsfonds („Doppel-Wumms“) zumindest teilweise betroffen sein, geht es um die zwei- oder sogar dreifache Summe. Optimistisch betrachtet müssten also mittelfristig 60 Mrd. Euro eingespart oder durch Schulden refinanziert werden, die zumindest de jure nicht zu einem Bruch der Schuldenbremse führen. Letzteres würde ein massives Täuschungsmanöver erfordern, was mit Sicherheit nicht an der Opposition vorbei ginge. Eine transparente Aufhebung bzw. Modifikation der Schuldenbremse benötigt demgegenüber aufgrund des Verfassungsranges die Zweidrittelmehrheit. Geht also auch nicht. Und an Einsparungen in entsprechender Größenordnung traut sich die Politik wohl nicht heran, denn dann müssten alle Haushaltstitel – auch die Sozialausgaben – auf den Prüfstand.

Ein Blick zurück zeigt, dass der Bundeshaushalt im Jahr vor der Corona-Krise ein Gesamtvolumen von 357 Mrd. Euro hatte und in den Folgejahren pandemiebedingt auf über 557 Mrd. Euro im Jahr 2021 answoll. Nachdem die Pandemie überstanden war, ist der Bundeshaushalt dann auf 481 Mrd. zurückgeführt worden. Derzeit berät der Haushaltsausschuss in den Bereinigungssitzungen über einen Gesamtausgabenansatz von etwa 476 Mrd. Euro. Würde man den Haushalt 2019 mit dem realisierten Wirtschaftswachstum der vergangenen vier Jahre fortschreiben, läge der Betrag deutlich niedriger – bei etwa 410 Mrd. Euro. Man müsste also nur die in den letzten Jahren krisenbedingt entstandenen Mehrausgaben von 66 Mrd. Euro weitgehend wieder einsparen und hätte damit dem Verfassungsgerichtsurteil Genüge getan. Warum sollte das nicht möglich sein – mit Corona haben wir doch kein Problem mehr? Könnte es sein, dass sich unter dem Deckmantel der Corona-Pandemie ein „spendierfreudiger“ Leviathan eingenistet hat, der in vermeintlichen Krisensituationen immer nur eine Strategie kennt, nämlich die Probleme mit Geld zuzuschütten? Zumindest die Migrationskrise löst der Bund derzeit wieder einmal auf diese Weise. Und die demografische Dauerkrise, die den Bundeshaushalt bereits jetzt



zu fast einem Drittel bindet, wird durch den Heil'schen Vorschlag, das Renten-niveau auf 48 Prozent einzufrieren auch nicht entschärft – im Gegenteil. Hinzu kommen in (sehr!) naher Zukunft weiter steigende Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung. Aber Einsparungen an diesen Stellen? „Mit uns nicht“, tönt es aus der Ampel-Mehrheit.

Dann doch besser so, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung es vorgeschlagen hat? Dieser will das Renten-niveau absenken und die befürchtete steigende Altersarmut bekämpfen, indem er überdurchschnittlich hohe Renten reduziert, um damit die Aufstockung von Niedrigrenten zu finanzieren. Da es jedoch einen eigentumsrechtlichen Schutz für bereits erworbene Ansprüche gibt, würde diese Medizin erst dann wirken, wenn der Patient längst tot ist. Die demografische Welle kommt nämlich innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte! Wie fundamental falsch die Wirtschaftsweisen in diesem Punkt liegen, zeigt sich auch daran, dass Armutsbekämpfung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die nicht nur von Rentnern, sondern von allen – also auch Beamten und Selbständigen – finanziert werden sollte. Letztere würden bei der Armutsbekämpfung via Rentenversicherung aus offensichtlichen Gründen nicht mithelfen. Und das soll dann gerecht sein? Umverteilung hat nichts in der Gesetzlichen Rentenversicherung zu suchen: Hier gilt das Lebensleistungsprinzip. Und das sollte auch in Zukunft so bleiben. Es darf nicht sein, dass fiskalische Krisenausgaben zwar hochgefahren werden, das Runterfahren in den Normalbereich – auch im Sektor Soziales – dann aber als neoliberale Kälte diskreditiert wird.

Foto: Jens Braune del Angel

IMPRESSUM

Dr. Ann Zimmermann (V.i.S.d.P.)
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60, 10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de
ISSN: 1612-9725

Titelbild: Heiko Sakurai

Erdrückende Bürokratie

Neue Freiräume braucht das Land!

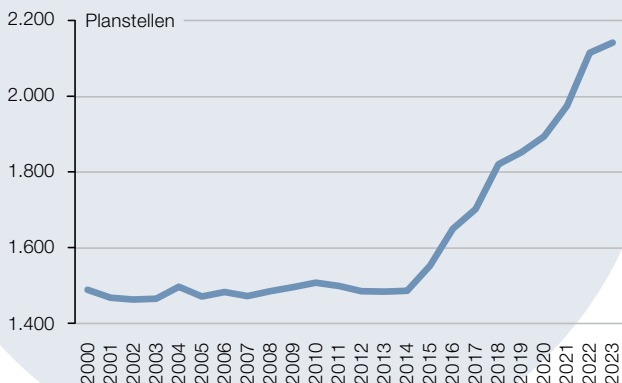
Deutschland hat ein Bürokratieproblem: Statt die Fülle bestehender Vorschriften zu hinterfragen und auf ihre Sinnhaftigkeit, Praktikabilität und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, ist der Regulierungseifer ungebrochen. Neue und immer komplexere Vorschriften überfordern die Unternehmen zunehmend und schränken den Handlungsspielraum für Innovationen, Investitionen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze ein.

Der Trend zur Bürokratisierung und Überregulierung zeigt sich in vielerlei Hinsicht: Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der die Kosten zur Befolgung regulatorischer Vorschriften abbildet, steigt seit Jahren kontinuierlich an. Trotz zahlreicher politischer Absichtserklärungen, die Bürokratielasten senken zu wollen, konnten bislang keine substantiellen Erfolge erzielt werden. Beispielsweise hat sich die sogenannte „Bürokratiebremse“ in der Praxis als wenig funktional herausgestellt und bislang kaum eine spürbare Bremswirkung entfalten können. Neben den Kosten erweist sich auch die Komplexität vieler Vorschriften als problematisch. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die immer komplexer werdenden Planungs- und Genehmigungsverfahren, die mittlerweile einen gravierenden Standortnachteil und ein ernstzunehmendes Hindernis für private Investitionen darstellen. Gleichzeitig tendiert der öffentliche Verwaltungsapparat – und hier vor allem die Ministerialbürokratie auf Bundesebene – zur Selbstmehrung.

Expandierende Ministerialbürokratie

Anzahl der Planstellen für Beamte der Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt in der Besoldungsgruppe B (ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2000 bis 2023.



Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 172

Tim Meyer

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
ISSN: 1612-7072



Seit 2014 werden immer mehr Stellen für vermeintlich neue Aufgaben- und Politikfelder insbesondere in den oberen Besoldungsgruppen geschaffen. Daneben bleiben Potenziale zur Vereinfachung bürokratischer Verfahren, die durch eine Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erzielt werden könnten, weitgehend ungenutzt. Dies verdeutlicht die Verfehlung digitalpolitischer Ziele im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der Rückstand Deutschlands bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen im internationalen Vergleich.

Gerade angesichts der vielfältigen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen bedarf es dringender denn je eines wachstums- und innovationsfreundlicheren Ordnungsrahmens. Vor diesem Hintergrund entwickelt unsere aktuelle Studie Vorschläge, um neue Freiräume für mehr wirtschaftliche Dynamik zu schaffen. Alle implizieren, auf nicht notwendige Regelungsvorhaben zu verzichten, unverhältnismäßige Vorschriften abzuschaffen und die Komplexität bestehender Vorgaben zu verringern. Im Fokus stehen dabei fünf Ebenen, auf denen Reformansätze den innovations- und wachstumshemmenden Trend zu Bürokratisierung und Überregulierung stoppen und umkehren könnten: (1) Erfüllungsaufwand, (2) Ausgestaltung regulatorischer Vorgaben, (3) Planungs- und Genehmigungsverfahren, (4) Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie (5) Personalausstattung der Ministerialverwaltung.

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr?

Was zu tun ist und was man unterlassen sollte



In Deutschland wird intensiv über die Gefahr einer Deindustrialisierung diskutiert. Steigende Energie- und Arbeitskosten auf internationalem Spitzenniveau, hohe Steuerbelastungen, eine überbordende Regulierung sowie Defizite bei der analogen und digitalen Infrastruktur lassen befürchten, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland ins Hintertreffen gerät. Viele Unternehmen, insbesondere der energieintensiven Industrie, befürchten einen Verlust

an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und erwägen oder vollziehen bereits Produktionsverlagerungen an günstigere Standorte im Ausland.

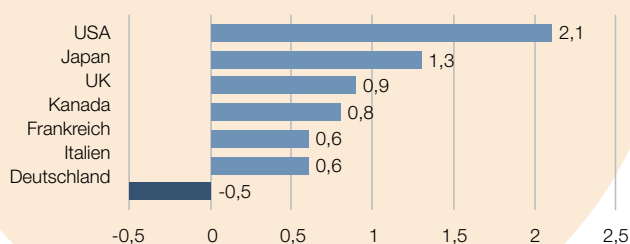
In seiner neuen Studie warnt der Kronberger Kreis davor, dass die aktuellen Probleme der deutschen Industrie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den künftigen Wohlstand gefährden, da hierzulande viele Dienstleistungen eng mit der Industrie verflochten sind. Auch wenn

von politischer Seite zunehmend die richtigen Herausforderungen benannt werden, liegt mit dem Konzept der „Transformativen Angebotspolitik“ des Bundeswirtschaftsministers und Maßnahmen wie dem „Industriestrompreis“, dem „Wachstumschancengesetz“ oder der Subventionierung von Chip- und Halbleiterfabriken, weiterhin keine überzeugende Strategie vor, um die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu steigern.

Deutschland als Industriestandort zu erhalten, bedeutet laut dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung

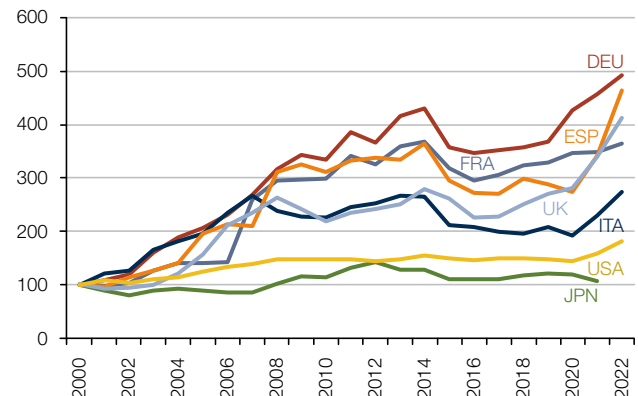
G7-Staaten: Düstere BIP-Prognose für Deutschland (2023)

Quelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2023, eigene Darstellung.



Der deutsche Industriestandort verliert bei den Strompreisen zunehmend an Wettbewerbsfähigkeit (2000 = 100)

Quelle: International Energy Agency 2023.



Marktwirtschaft gerade nicht, Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse zu behindern oder bestehende Unternehmen und Branchen vom Wettbewerb abzuschotten, um unrentable Arbeitsplätze oder Sektoren zu bewahren. Statt spezifische Unternehmen oder Sektoren zu fördern, muss der Staat die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, damit weiterhin hochproduktive Tätigkeiten und gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland angesiedelt werden. Strukturwandel durch staatliche Interventionen steuern oder aufhalten zu wollen, hat sich in der Vergangenheit oft als teure Sackgasse erwiesen.

Der Kronberger Kreis kritisiert, dass bei anhaltend hoher Inflation eine Konjunkturpolitik zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage das falsche Instrument ist. Stattdessen sind Maßnahmen zur Ausweitung des Angebots erforderlich, die möglichst breit und wettbewerbsfördernd angelegt sind. Das Konzept der „Transformativen Angebotspolitik“ lehnt eine solche Angebotspolitik jedoch ab. Da befürchtet wird, dass ansonsten Personal für die Klimatransformation fehlen könnte, wird lieber eine schwächere Wirtschaftsentwicklung als nötig in Kauf genommen. Das ist für ein Wirtschaftsministerium, auch wenn es die Zuständigkeit für Klimaschutz an sich gezogen hat, erstaunlich.

In einem marktwirtschaftlichen System ergibt sich die Steuerung der Angebotsstruktur aus dem Zusammenspiel von staatlicher Rahmensetzung und Marktsignalen, aber nicht primär durch staatliche Angebotssteuerung. Das gilt insbesondere in der Klimapolitik. Stark lenkende staatliche Eingriffe sind daher abzulehnen.



Der Kronberger Kreis: Justus Haucap, Lars P. Feld, Clemens Fuest, Berthold U. Wigger, Heike Schweitzer und Volker Wieland (v.li.). Foto: Kay Herschmann.

Vor diesem Hintergrund hat der Kronberger Kreis eine wirtschaftspolitische Agenda zur Verbesserung der industrie- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen erarbeitet, die folgende Punkte beinhaltet:

1. eine umfassende Strategie zur Stärkung des Arbeitsangebotes,
2. eine Steigerung des Energieangebotes und eine Anpassung an höhere Energiepreise,
3. eine international abgestimmte Klimapolitik, die Klimaschutz und wachsenden Wohlstand miteinander verbindet,
4. eine Verbesserung regulatorischer und steuerlicher Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen,
5. eine ambitionierte Digitalisierungspolitik, die den Ausbau digitaler Infrastruktur beschleunigt, die Aus- und Weiterbildung von digitalen Fähigkeiten ermöglicht und offene Datenmärkte schafft,
6. eine Modernisierung der öffentlichen und grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur,
7. eine europäische Handelspolitik, die weitere Handelsabkommen mit Drittstaaten abschließt und sich für eine offene, regelgebundene internationale Handelsordnung einsetzt.

Beamte in die Rentenversicherung?

Eine reine Nebelkerze

Aufgrund der vergleichsweise hohen Ruhegehaltszahlungen für Beamte sowie der durch den demografischen Wandel unter Druck geratenen Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) wird immer wieder die Forderung nach einer Einbeziehung der Beamten in die GRV erhoben. Abgesehen von dem Argument, dass die durchschnittlichen Renten deutlich niedriger seien als die durchschnittlichen Ruhegehälter, wird häufig angeführt, dass dadurch die Nachhaltigkeit der GRV gestärkt werden würde. Der Vergleich der Beamtenpensionen mit den Renten ist jedoch wenig aussagekräftig, da die Beamtenpensionen aufgrund des Alimentationsprinzips eine Art Betriebsrente beinhalten und damit über eine Grundversorgung im Sinne der GRV hinausgehen. Außerdem können die Beamtenpensionen aufgrund der grundgesetzlich gesicherten Ansprüche nicht einfach nach politischen Umverteilungsvorstellungen gesenkt werden. Kürzungen müssten aufgrund des Alimentationsprinzips kompensiert werden. Gesamtstaatlich wäre also außer mehr Bürokratie nichts gewonnen.

Zudem würde die durchschnittlich um mehr als zwei Jahre höhere Lebenserwartung der Beamten bei ihrer Eingliederung in die GRV deren finanzielle Nachhaltigkeit langfristig schwächen. Verlockend erscheint der regelmäßige



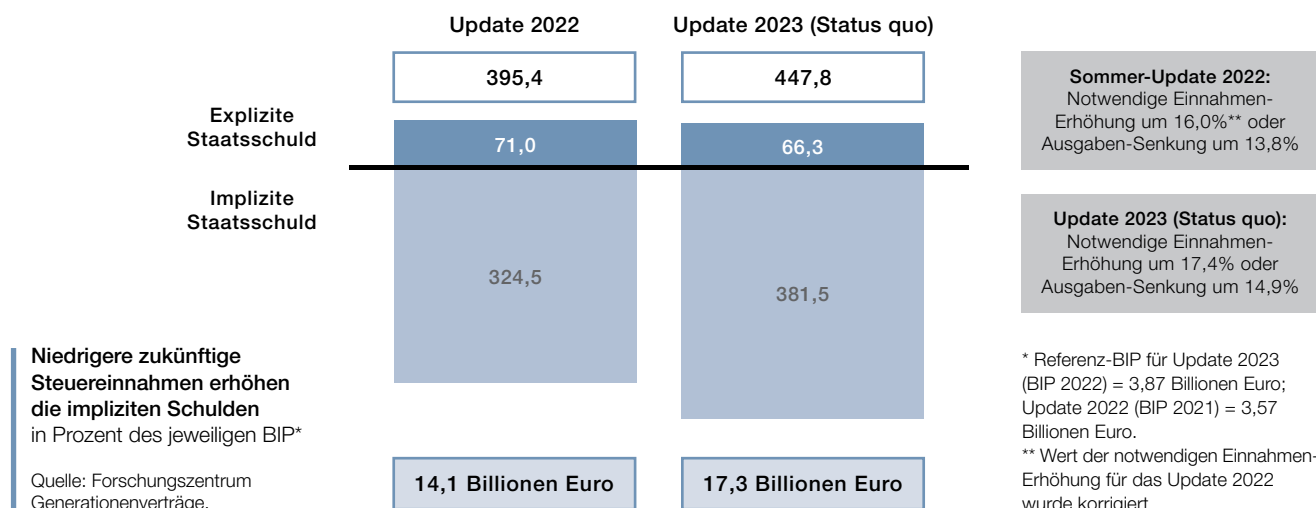
Kurzinformation
**Beamte in die Gesetzliche
Rentenversicherung?**
Tobias Kohlstruck

wiederholte Vorschlag der Einbeziehung von Beamten in die GRV wohl nur deshalb, weil damit kurzfristig frisches Geld in das System käme, während die langfristig entstehenden Kosten ignoriert werden. Es ist wenig hilfreich, ein überaltertes System durch die Einbeziehung eines im Durchschnitt noch älteren Personenkreises verjüngen zu wollen. Die damit verbundenen Kosten müssten aus dem Beitragsaufkommen der rentenversicherungspflichtig Beschäftigten finanziert werden.

Hilfreicher wäre es, die Berufe, in denen verbeamtet wird, auf solche mit hoheitlichen Aufgaben zu reduzieren. In diesem Fall würde etwa die Hälfte der Neuverbeamtungen nicht mehr stattfinden. Die Betroffenen würden als Beschäftigte im öffentlichen Dienst eingestellt und wären damit ohnehin rentenversicherungspflichtig beschäftigt. Statt mit einer vermeintlichen Gerechtigkeitsdebatte abzulenken, deren Forderungen weder die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit der GRV stärken noch verfassungsrechtlich unbedenklich umsetzbar sind, sollte die Politik längst überfällige Strukturreformen angehen.

Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2023

Fokus: Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung



Die öffentlichen Haushalte stehen aufgrund schwächelnder Konjunktur und anhaltenden Inflationsdrucks weiterhin vor erheblichen fiskalischen Herausforderungen. Gleichwohl wird die Bundesregierung mit immer neuen Ausgabenwünschen konfrontiert oder treibt diese selbst voran. Mit dem Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz (PUEG) hat sie entsprechende Forderung bereits zu Lasten heutiger und zukünftiger Beitragszahler umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen. Nach dem vorliegenden Update 2023 der Generationenbilanz beläuft sich die aktuelle Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf rund 17,3 Billionen Euro oder 447,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein Anstieg um 52,4 Prozent des BIP, der auf eine Erhöhung der impliziten Schulden bei den Gebietskörperschaften zurückzuführen ist. Ursache dafür ist der niedrigere erwartete Zuwachs bei den künftigen Steuereinnahmen. Die impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das aktuelle Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Diese heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden machen mit einem Volumen von 381,5 Prozent des BIP mehr als 85 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung aus. Die expliziten Schulden betragen dagegen „nur“ 66,3 Prozent des BIP und weisen damit nicht einmal ein Sechstel der Nachhaltigkeitslücke aus. Mit Schuldentransparenz hat das kaum etwas zu tun.

Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder alle Staatseinnahmen um 17,4 Prozent erhöht oder alle Ausgaben um 14,9 Prozent gesenkt werden. Damit hat der Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte nochmals deutlich zugenommen.

Der diesjährige Themenschwerpunkt der Generationenbilanz liegt auf den fiskalischen Perspektiven der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie der Sozialen Pflegeversicherung. Die in der Publikation vorgeschlagenen Reformmaßnahmen könnten den notwendigen Paradigmenwechsel einleiten und ein solidarisches System im Sinne der Generationengerechtigkeit ermöglichen: durch mehr Eigenverantwortung, Transparenz sowie eine regelgebundene Berücksichtigung der demografischen Entwicklung.



Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2023

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 171

Bernd Raffelhüschen, Sebastian Schultis, Stefan Seuffert, Sebastian Stramka, Florian Wimmerberger

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
ISSN: 1612-7072



Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, „Sondervermögen“ und Verschiebebahnhöfe

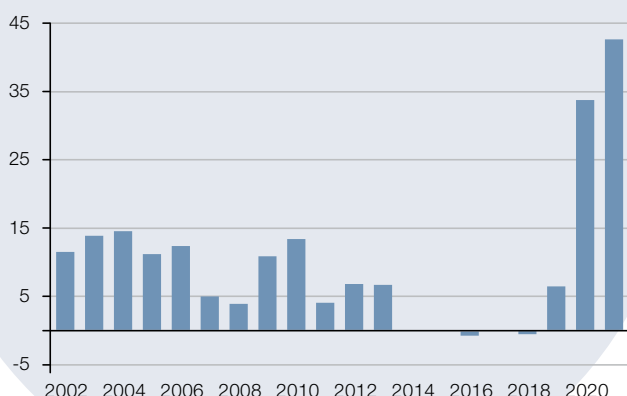
Zur Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden

Die politischen Haushaltsentscheidungen während der Corona-Pandemie haben zu Grauzonen im Regelwerk der Schuldenbremse geführt, etwa bei Höhe und Dauer der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung sowie bei der Verbuchungspraxis von Sondervermögen und Kreditermächtigungen. Während zu Beginn der Pandemie die fiskalische Ausgangslage mit einer niedrigen Schuldenstandsquote und niedrigen Zinsen ausgesprochen günstig war, hat sie sich seither deutlich verschlechtert, da nicht nur die Steuereinnahmen langsamer wuchsen als ursprünglich angenommen, sondern auch die Belastung des Bundeshaushalts durch höhere Zinszahlungen sprunghaft angestiegen ist. Der Übergang von der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, die mit einer höheren Verschuldung einhergeht, zurück zur Einhaltung der Schuldenbremse, wird durch die gestiegenen Tilgungskosten zusätzlich erschwert.

Eine Möglichkeit, die Wirksamkeit der Schuldenbremse zu erhöhen, könnte darin bestehen, die schrittweise Erhöhung der strukturellen Verschuldung in Krisenzeiten flexibler zu gestalten. Damit können Anreize für kreative Buchführung reduziert und politische Diskussionen über die Fortsetzung der Ausnahmesituation eingedämmt werden.

Kreditfinanzierungsquote in Prozent der Ausgaben des Bundes steigt massiv an

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt (2022) sowie eigenen Berechnungen.



Besser Schuldenbremse als Schuldenberg, „Sondervermögen“ und Verschiebebahnhöfe

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 170

Tobias Kohlstruck, Sina Drechsler

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)

ISSN: 1612-7072



Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass die Schuldenbremse über mehrere Jahre ausgehebelt wird. Insbesondere bei einsetzender konjunktureller Erholung sollte die über die Regelgrenzen hinausgehende Verschuldung wieder zurückgeführt werden. Eine solche temporäre Erhöhung der strukturellen Verschuldung bedarf einer Grundgesetzänderung, die allerdings so präzise ausgestaltet sein sollte, dass es nicht zu einer generellen Aufweichung der Schuldenbremse kommt.

In konjunkturell guten Zeiten könnten gezielt Rücklagen für die Übergangszeit nach Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gebildet werden. Um jedoch Fehlanreize bei der Haushaltsplanung zu vermeiden – etwa im Hinblick auf das Volumen und die Verwendung der Staatsausgaben in einem Haushaltsjahr – sollte die Inanspruchnahme der Rücklagen durch klare Regelungen in der Schuldenbremse gesteuert werden.

Bei der Schätzung der Produktionslücke, die für die Konjunkturkomponente als Kernstück der Schuldenbremse zentral ist, sollte auf modernere wissenschaftliche Verfahren zurückgegriffen werden, die insbesondere auch die demografische Entwicklung berücksichtigen.

So könnte sichergestellt werden, dass der Staat auch in zukünftigen Krisen in der Lage ist, mit fiskalpolitischen Mitteln angemessen zu reagieren. Eine Rückkehr zur haushaltspolitischen Normalität ist daher auch aus politökonomischer Perspektive dringend geboten. Sollte sich die Schuldenbremse – unabhängig von akuten Krisensituationen – zum Spielball politischer Ausgabenwünsche entwickeln, kann sie ihrem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht werden.

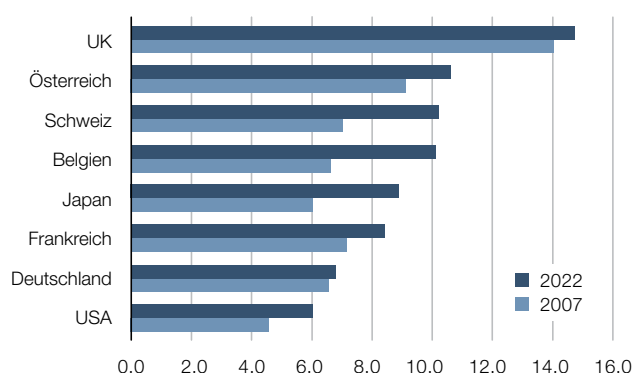
Der kurzsichtige Schuldenstaat

1,5 Mrd. Euro gespart – 56 Mrd. Euro verschenkt

Das Schuldenmanagement des deutschen Staates im Zuge der Corona-Pandemie erscheint im Hinblick auf die Fälligkeitsstruktur der öffentlichen Verschuldung äußerst fragwürdig. Die Staatsverschuldung wurde überwiegend kurzfristig finanziert, während die durchschnittliche

Stillstand in Deutschland – Die durchschnittliche Laufzeit der Staatsschulden im internationalen Vergleich

Quelle: OECD Sovereign Borrowing Outlook 2023.



Fristigkeit der Staatsverschuldung in den meisten OECD- und Euro-Ländern in den letzten 15 Jahren deutlich verlängert wurde. Die Entscheidung für kurze Laufzeiten wurde in Deutschland vor allem mit Zinsersparnissen begründet. Allerdings war der Zinsaufschlag für länger laufende Anleihen während der Pandemie gering und die langfristige Verschuldung vergleichsweise günstig. Eine auf kurze Laufzeiten ausgerichtete Verschuldungsstrategie bot nur noch begrenzte Kostenvorteile.

Das Versäumnis, sich in der Niedrigzinsphase nicht längerfristig zu verschulden, verursacht Zinskosten in Höhe von bis zu 56,2 Mrd. Euro. Wenn sich der Staat schon entschloss, während der Pandemie Rekordschulden aufzunehmen, dann hätte er dies zumindest zu günstigen Konditionen tun sollen. Insbesondere für die Jahre 2022 bis 2025 hätte der Steuerzahler so deutlich geringere Zinsausgaben zu tragen gehabt, als dies nun – zusätzlich zu den ohnehin knappen Kassen – der Fall ist.



Kurzinformation
Der kurzsichtige Schuldenstaat
 1,5 Mrd. Euro gespart – 56 Mrd. Euro verschenkt
 Tobias Kohlstruck

Inflationsbekämpfung und EZB-Bilanz

Mehr Tempo und Ausdauer zugleich!

Die Europäische Zentralbank (EZB) sieht sich auf einem guten Weg, die hohe Inflation hinter sich zu lassen, und hat deshalb die Zinssteigerungen nach zehn Anhebungen in Folge ausgesetzt. Gleichzeitig werden die Rufe nach einer Lockerung der Geldpolitik lauter. Vor allem die Regierungen hochverschuldeter Staaten sehnen sich zurück nach niedrigeren Anleihezinsen, um sich fiskalpolitisch nicht einschränken zu müssen. Allerdings vernachlässigt die EZB in ihrer Entscheidungsfindung grundlegende monetäre Parameter. Die im Jahr 2008 eingeführte Vollzuteilungspolitik bei der Banken-Refinanzierung sowie die massiven Anleihekäufe seitdem haben zu einer Aufblähung der EZB-Bilanz und zum Aufbau einer hohen Überschussliquidität geführt, die einen Nährboden für weitere inflationäre Entwicklungen bildet. Dieses monetäre Risiko wird von der EZB allerdings nahezu vollständig ausgeblendet.

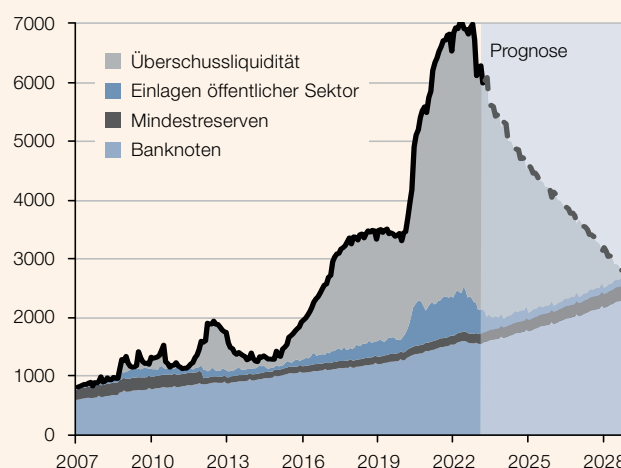


Kurzinformation
Inflationsbekämpfung und EZB-Bilanz:
 Mehr Tempo und Ausdauer zugleich!
 Jörg König und Tim Meyer

Rekordbilanz trotz Rekordinflation

Passivseite in Mrd. Euro

Quelle: Schnabel, I. (2023), Back to normal? Balance sheet size and interest rate control, Speech at Columbia-University, New York, 27.03.2023.



Die EZB sollte deshalb über einen forcierten Bilanzabbau und eine Abkehr von der Vollzuteilungspolitik ein möglichst rasches Abschmelzen der Überschussliquidität herbeiführen. Für eine nachhaltige Inflationsbekämpfung und zur Wahrung der Unabhängigkeit der EZB darf die Geldpolitik nicht von fiskalischen Motiven geleitet werden. Die bestehenden EU-Fiskalregeln sollten daher nicht weiter verwässert werden.

In Deutschland wird intensiv über die Gefahr einer Deindustrialisierung diskutiert. Steigende Energie- und Arbeitskosten auf international höchstem Niveau, hohe Steuerbelastungen, eine überbordende Regulierung sowie Defizite bei analoger und digitaler Infrastruktur lassen befürchten, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland ins Hintertreffen gerät. Viele Unternehmen, insbesondere der energieintensiven Industrie, warnen vor einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und erwägen oder vollziehen bereits Produktionsverlagerungen an günstigere Standorte im Ausland.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, was zu tun und was zu unterlassen ist, um die wirtschaftlichen Standortbedingungen in Deutschland wieder zu verbessern. Dabei werden aktuell in der Diskussion stehende wirtschaftspolitische Konzepte wie die „Transformative Angebotspolitik“, der „Industriestrompreis“, das „Wachstumschancengesetz“ oder die Subventionierungen von Chip- und Halbleiterfabriken analysiert. Darüber hinaus unterbreitet der Kronberger Kreis eigene Reformempfehlungen für eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, mit denen die Bundesregierung bestehende und neue Herausforderungen besser bewältigen könnte.

„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht er als Regelsetzer und Schiedsrichter, nicht als Mitspieler und „Übervater“. Mit seinen Konzepten prägt der Kronberger Kreis seitdem die wirtschaftspolitische Diskussion mit.



ISBN 3-89015-134-5

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte

Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte



Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

**Wirtschafts- und Industriestandort
Deutschland in Gefahr?
Was zu tun ist und was man unterlassen sollte**

Kronberger Kreis

Lars P. Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap,
Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold U. Wigger

Gefördert durch die informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN: 3-89015-134-5

Titelbild: gopixa – Adobe Stock.

	Executive Summary	5
1	Fragestellung: Die Debatte über Deindustrialisierung und Zukunft des Wohlstands in Deutschland	11
2	Die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum	15
3	Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands seit 2018 und die aktuelle Lage	21
4	Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland	27
5	Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf	37
6	Was ist zu tun und was zu unterlassen? Eine wirtschaftspolitische Agenda für den Standort Deutschland	49
	Literaturverzeichnis	54

Executive Summary

Der allgemeine Anstieg der Energiekosten und die Gasverknappung infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine haben die energieintensiven Sektoren der deutschen Wirtschaft stark unter Druck gesetzt und eine intensive Debatte über die Gefahr einer Deindustrialisierung ausgelöst. Geopolitische Spannungen und die damit verbundene wachsende Neigung zu Protektionismus belasten die Perspektiven der international stark verflochtenen deutschen Industrie zusätzlich. Hinzu kommen steigende Kosten durch die deutsche Energiewende, den europäischen Klimaschutz sowie den demografischen Wandel. In Deutschland sind außerdem viele Dienstleistungen eng mit industrieller Aktivität verbunden. Wirtschaftliche Probleme der Industrie beeinträchtigen deshalb die Wertschöpfung in Dienstleistungsbereichen. **Die aktuellen Probleme der Industrie in Deutschland lösen daher zurecht Sorgen** im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und den künftigen Wohlstand aus.

Vor diesem Hintergrund untersucht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in dieser Studie, **mit welchen wirtschaftspolitischen Mitteln der Industrie- und Wirtschaftsstandort Deutschland verbessert werden könnte**. Dabei werden sowohl aktuell in der Diskussion stehende wirtschaftspolitische Konzepte analysiert als auch eigene Reformempfehlungen unterbreitet. Viel wird davon abhängen, ob die Wirtschaftspolitik für die Bewältigung neuer und bestehender Herausforderungen die richtigen Rahmenbedingungen schafft.

Der Kronberger Kreis erläutert, dass die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik, die auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielen, in der derzeitigen, von hoher und anhaltender Inflation geprägten Situation das falsche Instrument sind. Erforderlich sind vielmehr **Maßnahmen zur zeitnahen Ausdehnung des gesamtwirtschaftlichen Angebotes**. Wenn davon die Rede ist, Deutschland als Industriestandort zu erhalten, geht es nicht darum, Strukturwandel und Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse zu behindern oder bestehende Unternehmen oder Branchen vom Wettbewerb abzuschotten. Vielmehr geht es darum sicherzustellen, dass auch künftig hochproduktive Tätigkeiten und gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland angesiedelt werden.

In der Wirtschaftspolitik ist häufig der Wunsch verbreitet, eine vorausschauende Industriepolitik zu verfolgen und zukunftssträchtige Unternehmen und Sektoren zu fördern. Allerdings stellt sich das Problem, dass kaum vorhersehbar ist, auf welchen Gebieten ein Land künftig erfolgreich sein wird. Es reicht nicht aus vorherzusagen, welche Produkte oder Dienstleistungen künftig generell gebraucht werden. Man muss vielmehr erkennen, in welchen Bereichen heimische Produzenten komparative Vorteile haben. **Die Gefahr ist groß, dass Industriepolitik auf das falsche Pferd setzt und Ressourcen in Fehlverwendungen leitet.** Je spezifischer und konzentrierter die Förderung ist, desto größer ist diese Gefahr. Komparative Vorteile sollten daher letztlich am Markt entdeckt werden. Private Investoren und Unternehmer müssen zwar genauso mit mangelndem Wissen darüber umgehen, mit welchen Produkten und Tätigkeiten sie künftig wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Soweit sie eigenes Geld riskieren, haben sie allerdings massive Anreize, Fehlinvestitionen zu vermeiden oder zumindest Projekte, die sich nicht als erfolgreich erweisen, schnell abzubrechen.

Es ist jedoch keineswegs so, dass die Wirtschaftspolitik bei der Begleitung des Strukturwandels keine Aufgaben hat und das Feld vollständig privaten Investoren überlassen sollte. Gerade bei Innovationen gibt es vielfältige Externalitäten, die von privaten Investoren nicht einbezogen werden. Außerdem sind Innovationen und technische Entwicklungen von komplementärer Infrastruktur abhängig. **Von zentraler Bedeutung ist daher die richtige Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt.**

Die vor allem vom Bundeswirtschaftsministerium verfolgte Strategie der „**Transformativen Angebotspolitik**“ bewertet der Kronberger Kreis allerdings kritisch. Die Strategie erkennt zwar wichtige Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, und es wird zurecht gefolgert, dass Handlungsbedarf auf der Angebotsseite der Wirtschaft besteht. Allerdings lehnt die Strategie klassische angebotspolitische Maßnahmen ab, die zu einer allgemeinen Ausweitung der Produktionskapazitäten führen. Es wird befürchtet, dass dadurch Ressourcen für die Klimatransformation fehlen. Eine schwächer als nötige allgemeine Wirtschaftsentwicklung anzustreben, weil sonst das Personal für Klimaschutzprojekte knapp werden könnte, ist für ein Wirtschaftsministerium erstaunlich, selbst wenn es die Zuständigkeit für Klimaschutz an sich gezogen hat. Klimaschutz ist wichtig, aber diesem die Versorgung mit allen anderen Gütern pauschal unterzuordnen, ist höchst problematisch. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Wirtschaftswachstum und Wohlstand Voraussetzung

sind für eine erfolgreiche Bekämpfung des Klimawandels, der eine globale Reduktion von Treibhausgasemissionen erfordert. Klimapolitik wird nur dann Nachahmer finden, wenn der Klimaschutz Hand in Hand mit zunehmendem Wohlstand geht. Der ökonomische Ansatz besteht darin, die Emission von Klimagasen richtig zu bepreisen oder die gesamtwirtschaftliche Emissionsmenge durch die Ausgabe handelbarer Zertifikate festzulegen und ansonsten die besten Bedingungen für eine in der Tat unspezifische Ausweitung der Produktionskapazität zu schaffen. Durch Marktprozesse würden automatisch Ressourcen in die Klimatransformation gelenkt. Zusätzliche lenkende Eingriffe in die Verwendung von Arbeitskräften oder Kapital sind dann nicht nur nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv.

Ein Beispiel für lenkende Eingriffe in die Angebotsstruktur der Volkswirtschaft ist die im so genannten **Wachstumschancengesetz** enthaltene Einführung einer Investitionsprämie für Klimaschutzinvestitionen. Diese Förderung ist insofern breit angelegt, als sie sich nicht auf bestimmte Sektoren, Unternehmenstypen oder technische Lösungen beschränkt. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass eine derartige Förderung bei angemessener und verlässlicher Bepreisung von Treibhausgasemissionen überflüssig ist. Das Wachstumschancengesetz enthält mit der Einführung der degressiven Abschreibungen für allgemeine Wirtschaftsgüter bessere Elemente, weil eine unspezifische Ausdehnung des Produktionspotenzials im Rahmen der Transformativen Angebotspolitik eigentlich keinen Platz haben sollte. Diese Maßnahmen wirken eher in Richtung einer allgemeinen Senkung der effektiven Unternehmenssteuerlast, die man angesichts des Zurückfallens Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb gut rechtfertigen kann. Zu bedenken ist jedoch, dass das Gesetz mit einem erwarteten fiskalischen Volumen von rund 7 Mrd. Euro nur begrenzte Wirkung entfalten wird.

Die **Subventionierung von Chip- und Halbleiterfabriken** stellt hingegen einen stark lenkenden Eingriff des Staates dar. Begründet wird dies mit einer Absicherung gegen mögliche Ausfälle aus dem Ausland. Dass ein solcher Versicherungseffekt eintritt, ist jedoch eher unwahrscheinlich, da im Krisenfall etwaige Exportverbote von deutschen Chip- und Halbleiterlieferungen ähnliche Gegenmaßnahmen aus dem Ausland nach sich ziehen würden. Ein Versicherungseffekt ergibt sich bestenfalls aus der Gesamtheit der Chip-Produktion außerhalb von Taiwan, insbesondere in Europa und Nordamerika, und nicht am deutschen Standort. Die richtige außenwirtschaftliche Strategie für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland in Zeiten wachsender

geopolitischer Risiken besteht nicht in der Subventionierung einzelner Industrieansiedlungen, die den internationalen Handel verzerrt und einschränkt. Das Ziel muss vielmehr darin bestehen, Handelsbeziehungen auszubauen und zur Begrenzung von Risiken zu diversifizieren.

Die staatliche Subventionierung von Strom für energieintensive Industrieunternehmen durch einen „**Industriestrompreis**“ ist entsprechend abzulehnen. Mit einem Industriestrompreis soll zwar eine Abwanderung der Unternehmen verhindert werden. Jedoch hat die Argumentation des Bundeswirtschaftsministers, dass der Ausbau der erneuerbaren Energien die Energiekosten in Deutschland mittelfristig wieder so weit sinken lassen werde, dass der Standort für energieintensive Unternehmen attraktiv bleibe und die Subvention bald auslaufen könne, mehrere Schwächen. Erstens gibt es bereits im Rahmen der europäischen CO₂-Bepreisung die Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen. Zweitens würde der Industriestrompreis als zusätzliche Subvention nur wenige Unternehmen begünstigen und daher dem Rest der deutschen Wirtschaft zusätzliche Belastungen aufbürden. Drittens spricht wenig dafür, dass Deutschland in einer Welt, in der erneuerbare Energien eine deutlich größere Rolle spielen als heute, komparative Vorteile im Bereich der energieintensiven Produktion haben wird. Demnach ist abzusehen, dass eine kurzzeitig angelegte Subventionierung zu einer kostspieligen und wettbewerbsverzerrenden Dauersubvention wird.

Darüber hinaus birgt der **Fokus auf dem Klimaschutz** die Gefahr, andere wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben zu vernachlässigen. Demnach hält es der Kronberger Kreis für erforderlich, dass die Bundesregierung ein konsistentes Konzept zur Förderung und Verbesserung des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Deutschland vorlegt. Die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, dass ein Strukturwandel möglich ist, bei dem einerseits die Wertschöpfung der Industrie weiter wächst und andererseits hochproduktive Dienstleistungen zu einem noch stärkeren Wachstum führen. Entgegen den Hypothesen der Transformativen Angebotspolitik lassen sich die zukünftig erfolgreichen Sektoren und Unternehmen sowie die komparativen Vorteile in Deutschland nicht verlässlich identifizieren. Nicht der Versuch einer gezielten staatlichen Mikrosteuerung führt zu mehr unternehmerischem Erfolg, vielmehr sollte der Staat die Angebotsbedingungen möglichst breit und wettbewerbsfördernd gestalten. Dadurch erhöhen sich die Chancen für einen nachhaltigen und produktiven Strukturwandel, der zu mehr Wachstum, Wohlstand und Widerstandsfähigkeit in Deutschland führt.

Der Kronberger Kreis schlägt eine **wirtschaftspolitische Agenda zur Verbesserung der industrie- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** vor, die folgende Punkte enthalten sollte:

1. eine umfassende Strategie zur Stärkung des Arbeitsangebotes,
2. eine Steigerung des Energieangebotes und eine Anpassung an höhere Energiepreise,
3. eine international abgestimmte Klimapolitik, die Klimaschutz und wachsenden Wohlstand miteinander verbindet,
4. eine Verbesserung regulatorischer und steuerlicher Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen,
5. eine ambitionierte Digitalisierungspolitik, die den Ausbau digitaler Infrastruktur beschleunigt, die Aus- und Weiterbildung von digitalen Fähigkeiten ermöglicht und offene Datenmärkte schafft,
6. eine Modernisierung der öffentlichen und grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastruktur,
7. eine europäische Handelspolitik, die weitere Handelsabkommen mit Drittstaaten abschließt und sich für eine offene, regelgebundene internationale Handelsordnung einsetzt.

1 Fragestellung: Die Debatte über Deindustrialisierung und Zukunft des Wohlstands in Deutschland

1. In Deutschland ist eine intensive Debatte über die Gefahr einer Deindustrialisierung und den Folgen für den künftigen Wohlstand entbrannt. Auslöser war der Anstieg der Energiepreise, der insbesondere durch den russischen Angriff auf die Ukraine ausgelöst wurde. Deutschland ist hier stärker betroffen als viele andere Länder. Wichtige Sektoren der deutschen Wirtschaft wie etwa die chemische Industrie haben bis dahin in großem Umfang aus Russland importiertes Gas eingesetzt. Im vergangenen Jahr haben sie angesichts der Verknappung des Gasangebotes und hoher Industriestrompreise ihre Produktion gesenkt. Viele Unternehmen erwägen oder vollziehen bereits dauerhafte Produktionsverlagerungen an Standorte mit niedrigeren Energiekosten wie etwa nach Nordamerika. Schon in der Vergangenheit war Energie dort günstiger. Nun hat sich der Unterschied erheblich vergrößert und dieser wird voraussichtlich auf absehbare Zeit fortbestehen. Darüber hinaus hat der russische Angriff auf die Ukraine die geopolitischen Spannungen zwischen China und dem Westen verstärkt und in den Fokus gerückt. Wirtschaftliche Abhängigkeit von China könnte im Fall eines Konflikts, beispielsweise eines chinesischen Angriffs auf Taiwan, zu erheblichen Verwerfungen führen. Deshalb wird der wirtschaftliche Austausch mit China in Frage gestellt. Da die deutsche Wirtschaft besonders stark vom internationalen Handel abhängt, belastet diese Entwicklung Deutschland stärker als andere Länder.

2. Zusätzlich befeuert wird diese Debatte durch die vergleichsweise schwache wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. In den meisten westlichen Industriestaaten hat die Wirtschaft sich nach dem Einbruch aufgrund der Corona-Pandemie und dem Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine wieder erholt. In Deutschland verläuft diese Erholung eher schleppend. Die Wirtschaftsleistung stagniert schon seit mehr als einem Jahr auf dem Stand von vor der Corona-Pandemie zum Ende des Jahres 2019. Dagegen haben selbst Staaten wie Frankreich und Italien, die während der Corona-Krise eine tiefere Rezession erlebt haben, den Vor-Corona-Krisenstand überschritten. In den Vereinigten Staaten liegt die Wirtschaftsleistung sogar bereits mehr als 5 Prozent darüber.

3. Im Jahr 2023 wird Deutschland nach aktuellen Prognosen der einzige G7-Staat sein, dessen Wirtschaftsleistung schrumpft – wenn auch nur leicht (siehe Abbildung 1). Im Frühjahr 2022, also bereits nach dem russischen Angriff, lagen die Prognosen für das Wachstum im Jahr 2023 dagegen noch bei 3 bis 4 Prozent.¹

Abbildung 1: G7-Staaten: BIP-Wachstum 2023 (Prognose)



Quelle: Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Oktober 2023, eigene Darstellung.

4. Kurzfristige Konjunkturbewegungen sollten, was die Frage der mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten angeht, zwar nicht überbewertet werden. Allerdings verläuft die wirtschaftliche Erholung schon seit der Corona-Krise vergleichsweise schleppend. Zudem zeigten sich in der deutschen Industrie bereits vor der Corona-Pandemie problematische Tendenzen, welche die aktuelle Konjunkturschwäche verstärken dürften.

5. Darüber hinaus werfen längerfristige Trends wie der demografische Wandel, die angestrebte Dekarbonisierung und die teils vergleichsweise zögerliche Digitalisierung Fragen zur Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland auf. Die Alterung der Bevölkerung wird die wirtschaftliche Dynamik durch die Verknappung des Arbeitsangebotes sowie sinkende Innovationsfähigkeit

und -bereitschaft schwächen. Ob die deutsche Industrie diese Umwälzungen erfolgreich bewältigen und die Chancen nutzen kann, die derartige Veränderungen mit sich bringen, ist eine offene Frage, die schon vor den aktuellen Krisen kritisch diskutiert wurde. Viel wird davon abhängen, ob die Wirtschaftspolitik für die Bewältigung dieser Herausforderungen die richtigen Rahmenbedingungen schafft. Das ist das Thema dieser Studie.

6. Die weitere Argumentation ist wie folgt aufgebaut. Der nächste Abschnitt diskutiert die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum. Abschnitt 3 wendet sich der Entwicklung der deutschen Wirtschaft und insbesondere der deutschen Industrie seit dem Jahr 2018 zu. Abschnitt 4 erläutert, welche Faktoren die künftige Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschlands bestimmen. Abschnitt 5 schließlich analysiert Stärken und Schwächen verschiedener derzeit diskutierter oder in der Umsetzung befindlicher wirtschaftspolitischer Strategien und Maßnahmen und beschreibt den bestehenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf.

¹ Die Differenz zum aktuellen Ausblick liegt etwa im Mittel der damaligen Einschätzungen zu den Auswirkungen eines potenziellen Gaslieferstopps wie von Berger et al. (2022) ausgewertet und analysiert, bevor die russischen Lieferungen dann später im Lauf des Jahres weitgehend beendet wurden. Weitere negative Entwicklungen kamen inzwischen noch hinzu, wie etwa die Wachstumsschwäche in China.

2 Die Bedeutung des Industriesektors für das Wirtschaftswachstum

7. In der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland wird dem Industriesektor traditionell besondere Bedeutung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung zugemessen. Das ist nicht selbstverständlich. Erstens findet ein Großteil der Wertschöpfung in entwickelten Volkswirtschaften heute in Dienstleistungssektoren statt. Tabelle 1 zeigt, dass das Verarbeitende Gewerbe in der EU nur etwa ein Fünftel zur Bruttowertschöpfung beiträgt. In Deutschland ist es ein Viertel. In den Vereinigten Staaten dagegen macht es sogar nur 15 Prozent aus. Dort entstehen 30 Prozent der Bruttowertschöpfung durch professionelle, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen sowie Information und Kommunikation. In Deutschland machen diese Bereiche nur 21 Prozent aus.

8. Der Strukturwandel in den führenden Industrieländern ist seit langer Zeit durch einen Rückgang des Wertschöpfungsanteils der Industrie zu Gunsten

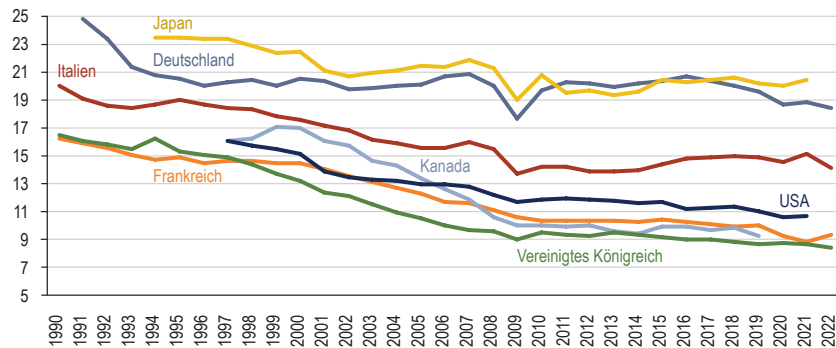
Tabelle 1: Anteile der Sektoren an der Bruttowertschöpfung 2021

	EU	Deutschland	USA
Verarbeitendes Gewerbe (ohne Bau)	20,9	25,4	14,8
Handel, Verkehr, Gastronomie	18,2	15,6	15,6
Öffentliche Verwaltung, Bildung, Verteidigung, Gesundheit	18,3	18,4	21,1
Professionelle, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen	11,5	11,7	13,1
Immobilienwirtschaft	10,8	10,7	11,7
Bausektor	4,9	4,4	3,8
Information und Kommunikation	6	5,5	9,3
Finanzsektor	5	4,1	7,7
Kunst, Erholung und Freizeit	2,9	3,4	2,2
Agrarsektor	1,7	0,8	0,9

Quelle: OECD.

des Dienstleistungssektors charakterisiert. Abbildung 2 illustriert die Entwicklung des Industrieanteils an der Wertschöpfung für die G7-Staaten. Vor allem Industrieproduktion, die standardisiert ist oder sich nicht an der Grenze der neuesten Technologie bewegt, wird tendenziell in Schwellenländer wie etwa China verlagert oder durch Konkurrenz aus diesen Ländern verdrängt. Abbildung 2 zeigt allerdings auch, dass Deutschland und Japan im Vergleich zu den anderen Ländern einen deutlich höheren und zumindest im Zeitraum zwischen 2000 und 2018 stabileren Industrieanteil aufwiesen.

Abbildung 2: G7-Staaten: Wertschöpfung der Industrie relativ zum BIP (1990–2022)



Hinweis: Der Industrieanteil ist in dieser Abbildung geringer als in Tabelle 1, weil die industrielle Wertschöpfung hier ins Verhältnis zum BIP und nicht zur Bruttowertschöpfung gesetzt wird.

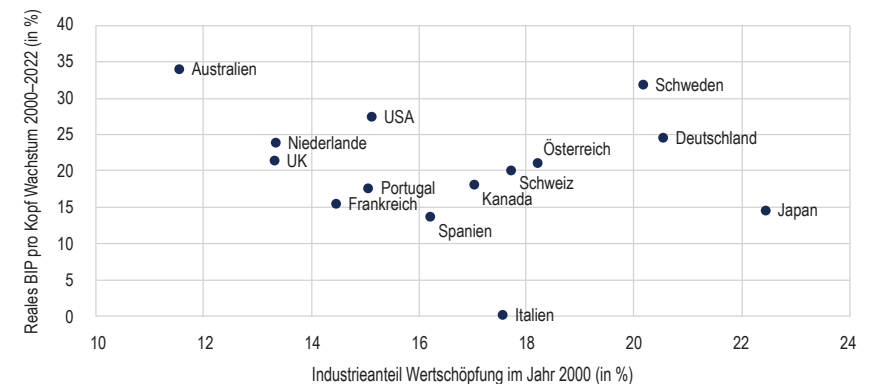
Quelle: Weltbank, eigene Berechnungen.

9. Die aktuelle Debatte über die Bedeutung der deutschen Industrie für die Zukunft des Landes führt zu der Frage, ob es einen systematischen Zusammenhang gibt zwischen der Größe des Industriesektors und dem Wirtschaftswachstum, das ein Land erreicht. Abbildung 3 illustriert den Zusammenhang zwischen dem Anteil des Industriesektors im Jahr 2000 und dem BIP-Wachstum in den folgenden beiden Jahrzehnten. Betrachtet werden die G7-Staaten und einige weitere Industrieländer.

10. Die Abbildung legt nahe, dass es in der Gruppe der betrachteten Volkswirtschaften keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe des

Industriesektors im Jahr 2000 und dem Wachstum der Wirtschaftsleistung pro Kopf in den folgenden beiden Jahrzehnten gegeben hat. Offenbar war ein großer Industriesektor weder notwendig noch hinreichend für eine positive Wirtschaftsentwicklung.² Vor dem Hintergrund des allgemeinen Strukturwandels hin zu Dienstleistungen ist das nicht überraschend. Länder wie Australien, die USA oder die Niederlande hatten einen deutlich unterdurchschnittlichen Industriesektor, ihr Wirtschaftswachstum war aber überdurchschnittlich. Japan hatte im Jahr 2000 einen überdurchschnittlich großen Industriesektor, das Wachstum war aber gering. Auf besonders krasse Weise gilt dieser Zusammenhang für Italien. Deutschland ist dagegen ein Beispiel für ein Land, das im Jahr 2000 einen vergleichsweise großen Industriesektor hatte und von diesem Ausgangspunkt leicht überdurchschnittliches Wachstum erzielt hat. Das gilt außerdem noch für Schweden.

Abbildung 3: BIP-Wachstum und industrielle Wertschöpfung



Quelle: IWF, Weltbank, eigene Berechnungen.

11. Aus der Beobachtung, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Größe des Industriesektors im Jahr 2000 und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum in den Jahren danach zu geben scheint, sollte man

² Es ist zu beachten, dass die in Abbildung 3 dargestellten Zusammenhänge nicht als kausale Evidenz interpretiert werden sollten, etwa in dem Sinne, dass der Industrieanteil irrelevant für das Wirtschaftswachstum sei. Dies wird im Folgenden noch erläutert. Die Abbildung zeigt lediglich Korrelationen.

nicht den Schluss ziehen, dass industrielle Entwicklung keine Bedeutung für das Wirtschaftswachstum hat. Zutreffen dürfte eher, dass sich in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Wachstumsmodelle entwickelt haben. Im Vereinigten Königreich waren zumindest bis zur Finanzkrise des Jahres 2008 die Finanzdienstleistungen ein starker Wachstumstreiber. Dynamische Dienstleistungssektoren erklären auch das starke Wachstum in den Niederlanden oder den USA. Dabei ist die industrielle Wertschöpfung in den USA zwischen 2000 und 2021 um 40 Prozent und damit noch etwas schneller gewachsen als in Deutschland (32 Prozent). Gleichwohl war das Wachstum der Dienstleistungssektoren noch höher. So verdreifachte sich der Sektor Information und Kommunikation und trug 10 Prozentpunkte und damit gut ein Fünftel zum Wachstum des BIP über diesen Zeitraum bei. Während die USA die Chancen der Digitalisierung so in massiver Weise nutzten, hat der Sektor Information und Kommunikation in Deutschland zwar ebenfalls zugenommen, konnte jedoch nur 3,6 Prozentpunkte zum Wachstum des BIP von 2000 bis 2021 beitragen.

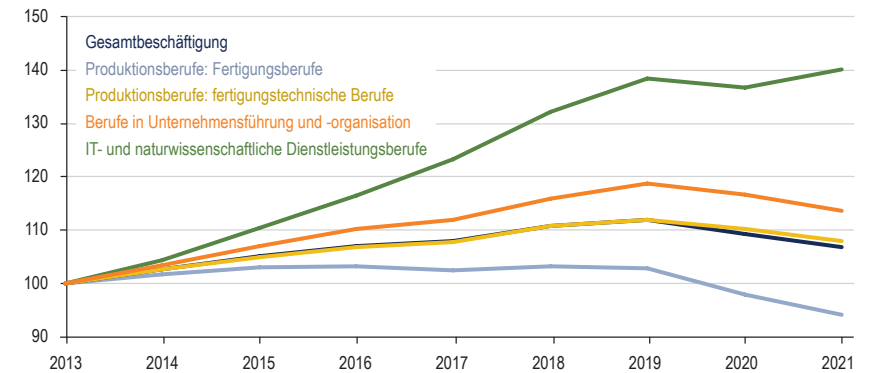
12. Deutschland hat mit einem größeren und im Zeitablauf stabilen Anteil des Industriesektors an der Wertschöpfung zwar grundsätzlich gute Erfahrungen gemacht. Bislang haben die Wettbewerbsvorteile Deutschlands im internationalen Vergleich offenbar stärker im Bereich von Industriegütern gelegen, während das für andere Volkswirtschaften in geringerem Maße gilt. Hinzu kommt, dass in Deutschland viele Dienstleistungen eng mit industrieller Aktivität verbunden sind und unternehmensnahe Dienstleistungen an Bedeutung für die Industrie gewinnen.³ Wirtschaftliche Probleme der Industrie beeinträchtigen deshalb die Wertschöpfung in Dienstleistungsbereichen.

13. Daher ist es berechtigt, dass die aktuellen Probleme der Industrie in Deutschland Sorgen in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auslösen. Wenn man davon ausgeht, dass Deutschlands spezifische Wettbewerbsvorteile künftig weiterhin im Bereich der Industrie liegen – eine Prämisse, über die man sicherlich streiten kann –, dann ist es von zentraler Bedeutung, Bedingungen zu schaffen, die Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit als Industriestandort bewahren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Industrie kein monolithischer, statischer Sektor ist, sondern aus sehr unterschiedlichen Unternehmen besteht, die sich im Zeitablauf verändern. Damit

³ Vgl. Lang und Lichtblau (2021).

verbunden verändern sich die Struktur der Beschäftigung und die Tätigkeiten der Beschäftigten. Ein Beispiel dafür ist die Autoindustrie.

Abbildung 4: Beschäftigungsstruktur in der Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen (Index 2013 = 100)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

14. Abbildung 4 zeigt, dass die Tätigkeitsstruktur der Beschäftigten in der Autoindustrie sich in den vergangenen zehn Jahren stark verändert hat, weg von klassischen Tätigkeiten in der Fertigung und hin zu den Bereichen Organisation, IT und Forschung, die eher zu den industrienahen Dienstleistungen zählen. Der Strukturwandel hin zu Dienstleistungen in den führenden Industrieländern vollzieht sich also teilweise innerhalb von Unternehmen, die dem Industriesektor zugerechnet werden.

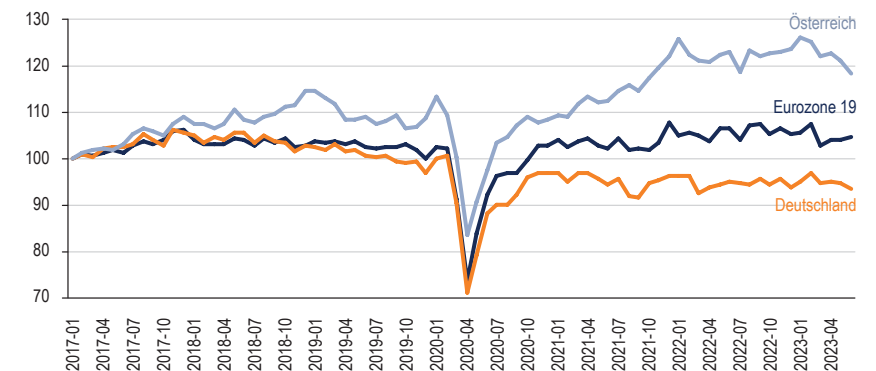
15. Wenn davon die Rede ist, Deutschland als Industriestandort zu erhalten, geht es nicht darum Strukturwandel und Anpassungen an veränderte Wettbewerbsverhältnisse zu behindern oder bestehende Unternehmen oder Branchen vom Wettbewerb abzuschotten. Vielmehr geht es darum, sicherzustellen, dass auch künftig hochproduktive Tätigkeiten und gut bezahlte Arbeitsplätze in Deutschland angesiedelt werden.

3 Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands seit 2018

16. Die deutsche Wirtschaft hat sich von den Einbrüchen in Folge der Corona-Pandemie und dem Schock des russischen Angriffs auf die Ukraine schlechter erholt als die Volkswirtschaften anderer Länder. Die Probleme der deutschen Wirtschaftsentwicklung haben ihren Ursprung allerdings nicht allein in diesen beiden Krisen. Die Schwierigkeiten haben schon vorher begonnen. Seit dem Jahr 2018 ist die deutsche Industrieproduktion im internationalen Vergleich zurückgefallen. Diese Entwicklung wird durch Abbildung 5 illustriert.

17. Die deutsche Industrieproduktion hatte im Jahr 2018 ihren Höhepunkt erreicht und ist seitdem gesunken. Mitte 2023 lag sie rund sechs Prozent unter dem Niveau des Jahres 2017. Es ist zu berücksichtigen, dass im betrachteten Zeitraum die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine die Weltwirtschaft erschüttert haben. Abbildung 5 zeigt aber zudem, dass die deutsche Industrie seit dem Jahr 2018 im Vergleich zur Eurozone insgesamt kontinuierlich an Boden verloren hat. Besonders deutlich ist der Rückgang gegenüber dem Nachbarland Österreich.

Abbildung 5: Industrieproduktion seit 2017 im Vergleich (Volumen, 2017=100)



Quelle: Eurostat 2023, eigene Berechnungen.

18. Die schrumpfende Industrieproduktion hat maßgeblich damit zu tun, dass die Autoindustrie, die für Deutschland zentrale Bedeutung hat, in den Jahren 2017 und 2018 in Schwierigkeiten geraten ist. Zum einen hat der Diesel-Abgasskandal den Sektor erschüttert. Zum anderen muss die Branche sich an die Verschärfung der europäischen Abgasnormen und Flottenziele anpassen und den Wandel hin zur Elektromobilität und zur Digitalisierung bewältigen. Die Digitalisierung ist verbunden mit Trends wie vernetztem und autonomem Fahren. Die deutsche Autoindustrie hat auf diesen stark von Kompetenzen in der Softwareentwicklung bestimmten Gebieten gegenüber Wettbewerbern wie etwa Tesla Wettbewerbsnachteile. Teils wird auch befürchtet, dass Digitalfirmen wie Google oder Apple wegen ihrer IT-Fähigkeiten die etablierten Unternehmen aus Bereichen mit hoher Wertschöpfung verdrängen könnten. Gleichzeitig treten neue Anbieter insbesondere aus China in den Markt ein.

Abbildung 6: Produktion in der Automobilindustrie Deutschland
(Produktionsvolumenindex, 2017=100)

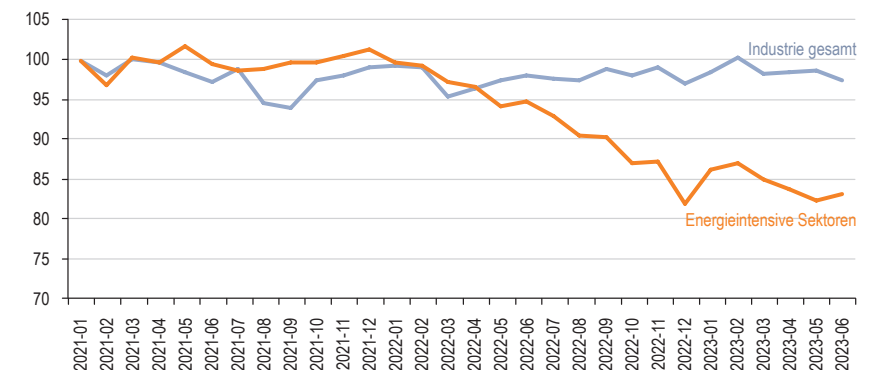


Quelle: Eurostat 2023; eigene Berechnungen.

19. In diesem Umfeld haben die deutschen Autofirmen in den vergangenen Jahren ihre Produktion gesenkt. Wie Abbildung 6 illustriert, hat die Produktion der Autoindustrie in Deutschland im Jahr 2018 ihren bisherigen Höhepunkt erreicht. Seitdem ist sie deutlich gefallen. Gegen Mitte des Jahres 2022 lag sie nur noch bei etwa zwei Dritteln des Niveaus im Jahr 2017.

20. Akute Sorgen bereiten neben der Autoindustrie die energieintensiven Sektoren in Deutschland. Durch den russischen Angriff auf die Ukraine und die Zerstörung der Nord Stream-Pipelines ist die Energieversorgung in Deutschland und anderen europäischen Ländern erheblich gestört worden. Die energieintensive Industrie in Deutschland hat die Produktion seit dem Angriff deutlich reduziert, wie Abbildung 7 zeigt. Kurzfristig war dieser Produktionsrückgang eine wichtige und wünschenswerte Reaktion vor allem auf die Verknappung von Gas. Der Rückgang hat dazu beigetragen, die im Winter 2022/23 drohende Gasmangellage in Deutschland abzuwenden.

Abbildung 7: Industrieproduktion in Deutschland (Produktionsindex, 1.1.2021=100)



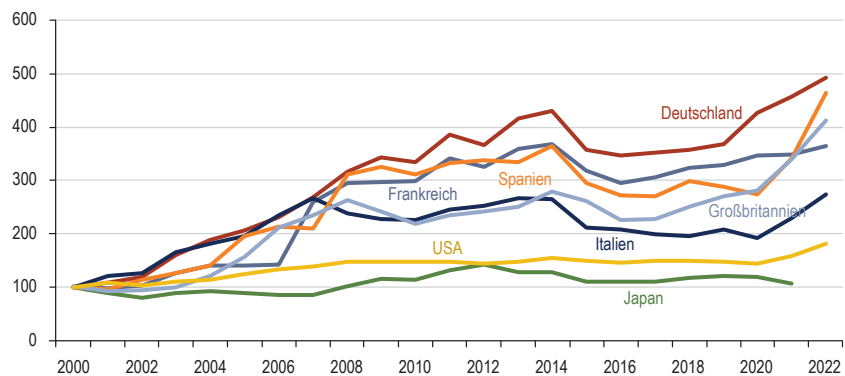
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

21. Mittelfristig stellt sich jedoch die Frage, ob diese Produktionsrückgänge wieder ausgeglichen werden, oder ob sie dauerhaft sind. Die energieintensive Industrie in Deutschland, vor allem die Chemieindustrie, kritisiert schon seit längerer Zeit die Höhe der Energiekosten. Abbildung 8 zeigt, dass Deutschland seit längerer Zeit beim Industriestrom einen Standortnachteil hat.

22. Zudem gibt es in der EU keinen integrierten Binnenmarkt beim Strom, sondern viele nationale und regionale Märkte. Das "Law of One Price" gilt für Strom (Großhandel) in Europa nicht. Grund dafür sind die mangelnden

Übertragungskapazitäten zwischen den Ländern, die einen Preisausgleich für das eigentlich (weitgehend) homogene Produkt Strom verhindern.⁴ Die Zersplitterung hat sogar zugenommen. So ist etwa der deutsch-österreichische Markt wieder in zwei Teile zerfallen und es gibt sogar Überlegungen, den deutschen Strommarkt in zwei Teile (Nord und Süd) oder mehr aufzuteilen.⁵

Abbildung 8: Industriestrompreise (2000 = 100)



Quelle: International Energy Agency 2023.

23. Nun hat sich die Lage durch den Wegfall der russischen Gaslieferungen noch einmal verschärft. Sowohl Gas als auch Industriestrom werden in Deutschland in den nächsten Jahren voraussichtlich deutlich teurer sein als vor dieser Krise. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wären begrenzt, wenn Energie sich an anderen Standorten im gleichen Umfang verteuern würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Zwar ist der Gasmarkt in Nordwesteuropa integriert, sodass Preisänderungen sich nicht nur auf Deutschland, sondern auch auf wichtige andere Standorte in Europa auswirken. Aber Gas verteuert sich im Vergleich zu außereuropäischen

⁴ Vgl. dazu sehr detailliert Bundeskartellamt (2023, S. 16-18).

⁵ Vgl. <https://www.acer.europa.eu/news-and-events/news/acer-has-decided-alternative-electricity-bidding-zone-configurations>

Standorten, insbesondere zu Nordamerika, selbst wenn man davon ausgeht, dass die russischen Gaslieferungen nach und nach durch Lieferungen aus anderen Quellen, vor allem in Form von Flüssiggas aus den USA, ersetzt werden. Das Problem besteht darin, dass dieses Gas deutlich teurer ist, nicht zuletzt, weil die Verflüssigungs-, Transport- und Regasifizierungskapazitäten begrenzt sind. Doch selbst bei einem deutlichen Ausbau dieser Kapazitäten bliebe LNG letztlich teurer als das bisherige Pipelinegas aus Russland. Der Standortvorteil, den Deutschland bis im Jahr 2022 zumindest gegenüber manchen asiatischen Standorten durch relativ günstiges russisches Pipelinegas hatte, dürfte somit verschwunden sein.

24. Die Lage der deutschen Wirtschaft insgesamt ist im Herbst 2023 von anhaltender konjunktureller Schwäche und erheblicher Unsicherheit über die mittelfristigen Aussichten geprägt. Die für Deutschland so wichtige Autoindustrie befindet sich in der Defensive. Wenn es gut läuft, wird sie trotz des fundamentalen Wandels in Richtung Elektromobilität und Digitalisierung die verbliebene Wettbewerbsposition halten. Plausibler erscheint es jedoch, dass sie in den kommenden Jahren weiter schrumpfen wird. Das wird voraussichtlich vor allem die Zulieferindustrie treffen, insbesondere die Unternehmen, die auf Verbrennungsmotoren spezialisiert sind.

25. Die Gasverknappung und der allgemeine Anstieg der Energiekosten setzt die energieintensiven Sektoren unter Druck, insbesondere die für Deutschland nach wie vor wichtige Chemieindustrie, aber auch Teile der Metallindustrie, die Papierindustrie und Unternehmen, die in den Bereichen Glas und Keramik tätig sind. Geopolitische Spannungen und die damit verbundene wachsende Neigung zu Protektionismus belasten die Perspektiven der international stark verflochtenen deutschen Industrie insgesamt.

26. Welchen Beitrag kann die Wirtschaftspolitik dazu leisten, dass die ökonomische Lage sich wieder bessert und die langfristigen Perspektiven sich aufhellen? Um das zu klären, ist es erforderlich, die Faktoren in den Blick zu nehmen, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland prägen.

4 Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland

27. Die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland wird von einer Vielzahl von Faktoren geprägt. Die Diskussion in diesem Abschnitt konzentriert sich auf diejenigen, die sich ändern oder bei denen wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht. Das sind zum einen die bereits erwähnten grundlegenden Trends, von denen die deutsche Wirtschaft betroffen ist: der demografische Wandel, die Digitalisierung und die Dekarbonisierung. Zum anderen hängt die Wettbewerbsfähigkeit von Faktoren ab, die mehr oder weniger direkt von der deutschen Wirtschaftspolitik oder derjenigen anderer Länder bestimmt sind. Dazu gehören die Offenheit der globalen Märkte, aber auch das steuerliche und regulatorische Umfeld in Deutschland.

4.1 Demografischer Wandel und Fachkräfteknappheit

28. Die Alterung der Bevölkerung in Deutschland und der damit verbundene Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird seit vielen Jahren diskutiert.⁶ Sie bringt vielfältige Herausforderungen mit sich für die Industrie, für die sozialen Sicherungssysteme und für die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt. In den Jahren seit der globalen Finanzkrise sind die Bevölkerungszahlen in Deutschland durch erhebliche Zuwanderung stabilisiert worden. Dabei ist das Ausmaß der Integration in den Arbeitsmarkt je nach Herkunft oder Qualifikation sehr unterschiedlich. Aber die Beschäftigung wäre ohne die Zuwanderung heute jedenfalls bereits deutlich niedriger, als sie derzeit ist. In der zweiten Hälfte der 2020er Jahre wird die Anzahl der aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Menschen jedoch so groß sein, dass Zuwanderung allein den Rückgang der Erwerbsbevölkerung nicht ausgleichen kann. Das gilt zumindest bei Zuwanderungsszenarien, die heute realistisch erscheinen.

29. Mit der Alterung der Bevölkerung wächst der Bedarf an Arbeitskräften in Dienstleistungsbranchen wie etwa Gesundheit und Pflege.

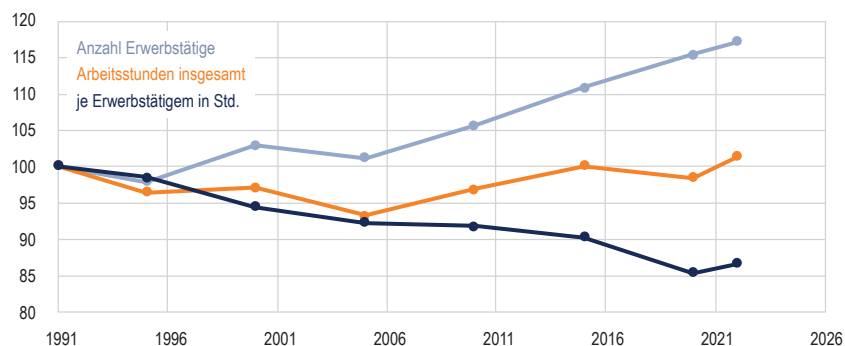
⁶ Vgl. u.a. Kronberger Kreis (2017, 2021).

Industrieunternehmen suchen Beschäftigte mit anderem Profil und können nicht immer, aber doch vielfach attraktivere Bedingungen bieten als viele Dienstleistungssektoren. Dennoch ist die Verknappung des Angebots an Arbeitskräften ein Faktor, der Industrieunternehmen dazu bringen könnte, ihr Engagement in Deutschland eher einzuschränken.

30. Maßgeblich für die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und vor allem Fachkräften ist jedoch nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Frage, in welchem Umfang die Bevölkerung bereit ist zu arbeiten, dem Arbeitsmarkt also zur Verfügung steht. Die zentrale Rolle des Arbeitsangebotsverhaltens wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Beschäftigung in Deutschland in den vergangenen drei Jahrzehnten betrachtet (Abbildung 9). Die Anzahl der Erwerbstätigen ist in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen und befindet sich trotz des demografischen Wandels derzeit auf einem historischen Rekordniveau. Mit über 45 Millionen Menschen sind heute so viele Menschen in Deutschland erwerbstätig – als Selbständige oder abhängig Beschäftigte – wie noch nie zuvor.

31. Vor diesem Hintergrund erscheint es auf den ersten Blick überraschend, dass allenthalben über Fachkräfteknappheit geklagt wird. Ein Teil der Erklärung liegt darin, dass das Arbeitsvolumen, gemessen in Stunden, in diesen Jahrzehnten anders als die Anzahl der Beschäftigten erstaunlicherweise kaum

Abbildung 9: Erwerbstätige und Arbeitsstunden in Deutschland (1991=100)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2023, Fuest und Jäger (2023), eigene Berechnungen.

zugenommen hat. Das liegt daran, dass die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit deutlich gesunken ist, wie Abbildung 9 ebenfalls zeigt. Ein Faktor der diesen Trend zwischen 1991 und 2022 mitgeprägt hat, ist die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, von denen aber viele in Teilzeit arbeiten.

32. Aus ökonomischer Sicht ist ein Rückgang individueller Arbeitszeiten nicht notwendigerweise wohlfahrtsmindernd. Beispielsweise ist es möglich, dass mit wachsendem Lebensstandard die Nachfrage nach Freizeit zunimmt. Sinkende durchschnittliche Arbeitszeiten sind allerdings anders zu beurteilen, wenn sie Folge hoher impliziter oder expliziter Steuersätze sind, wenn das Steuer- und Transfersystem also die Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit verzerrt und es unattraktiv macht, in Vollzeit zu arbeiten. In gewissem Umfang ist diese Verzerrung in einer Welt mit Steuern auf Einkommen und Konsum unvermeidlich. Sie sollte allerdings nicht höher sein als nötig. Die Belastung von Arbeitseinkommen mit Steuern und Sozialabgaben hat zum einen zur Folge, dass tendenziell weniger gearbeitet wird. Zum anderen führt ein Rückgang der Beschäftigung bei gegebenen Steuer- und Abgabenlasten dazu, dass das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sinkt. Deshalb gibt es ein gesamtwirtschaftliches Interesse an mehr Beschäftigung, das sich vom individuellen Interesse unterscheidet.

33. Im deutschen Steuer- und Transfersystem könnten Reformen zu einer spürbaren Steigerung des Arbeitsangebotes führen, ohne dass damit Steueraufkommensverluste oder größere Veränderungen in der Einkommensverteilung verbunden wären. Ansatzpunkte sind beispielsweise die Familienbesteuerung und die Anrechnungsregeln im Bürgergeld sowie dessen Interaktion mit anderen Transfers wie etwa dem Wohngeld.⁷ Das Arbeitsangebot kann außerdem durch Reformen des Rentenzugangsalters und des Bildungssystems sowie der Regelungen zur Zuwanderung von Arbeitskräften beeinflusst werden. Für die Erwerbstätigkeit von Eltern spielt außerdem die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung eine wichtige Rolle.

34. Der demografische Wandel betrifft nicht nur den Arbeitsmarkt, sondern auch die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme. Dass dort die Einnahmen sinken, hat unmittelbar mit dem Rückgang der Beschäftigung zu tun. Hinzu kommt eine wachsende Beanspruchung der Leistungen der Renten-,

⁷ Vgl. Blömer et al. (2019), Blömer et al. (2021).

Kranken- und Pflegeversicherung. Hier sind ebenfalls Reformen gefragt, um zu verhindern, dass steigende Sozialversicherungsbeiträge und wachsende allgemeine Steuerlasten die Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung stärker belasten, als unvermeidlich ist.

35. Eine umfassende wirtschaftspolitische Strategie zur Anpassung an den demografischen Wandel, die den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme in den Blick nimmt, kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Attraktivität des Industriestandorts Deutschland zu steigern und den gegenwärtigen Schwierigkeiten entgegenzuwirken.

4.2. Digitalisierung

36. Die Schwierigkeiten Deutschlands im Bereich der Digitalisierung werden ebenfalls seit Jahren diskutiert. Schwächen bestehen vor allem im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Die Entwicklung der privaten Digitalwirtschaft ist aber ebenfalls unbefriedigend. Seit der Gründung von SAP im Jahr 1972 ist in Deutschland kein neues Unternehmen mit vergleichbarer

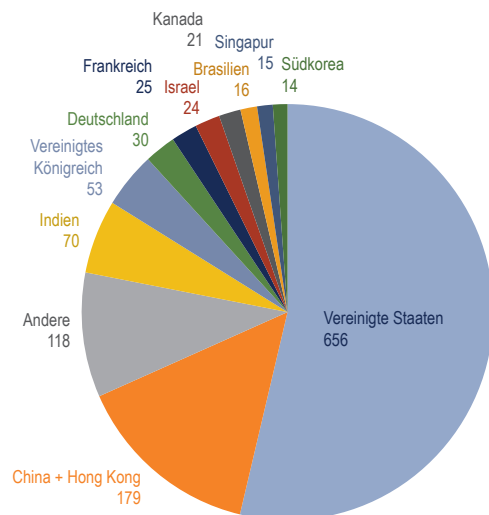


Abbildung 10:
Anzahl der "Einhörner"
im Ländervergleich*

* Anzahl der Startup-Unternehmen mit einer Bewertung von mindestens einer Mrd. US-Dollar in den vergangenen zehn Jahren (Stand: 31. Juli 2023).

Quelle: Eigene Darstellung, Daten basierend auf cbsights, The Global Unicorn Club, online verfügbar.

internationaler Bedeutung entstanden. Im Global Unicorn Club, d.h. unter den in den vergangenen zehn Jahren neu entstandenen Unternehmen, die eine Bewertung von über 1 Mrd. U.S.-Dollar erreicht haben, befinden sich 30 deutsche Unternehmen unter den berücksichtigten über 1200 Unternehmen weltweit. Zum Vergleich: in Frankreich sind es 25, in Großbritannien 53, in Indien 70 und in den USA über 650 (vgl. Abbildung 10).

37. Restriktive Regulierung etwa im Bereich des Datenschutzes oder künftig voraussichtlich im Bereich Künstlicher Intelligenz erschweren die Entwicklung digitaler Geschäftsmodelle. In der für Deutschland so wichtigen Autoindustrie zeigt der derzeitige Wandel in Richtung Elektromobilität und vernetztes Fahren, sodass die Fähigkeit zur Entwicklung passender Software für Elektroautos, wie bereits erwähnt, die deutschen Hersteller vor große Probleme stellt. Nachteile in digitalen Fähigkeiten beeinträchtigen die Zukunftschancen vieler traditioneller Industrieunternehmen.

38. Hinzu kommt Skepsis gegenüber aufkommenden digitalen Geschäftsmodellen, wenn sie etablierte Branchen unter Wettbewerbsdruck setzen. AirBnB setzt das Hotelgewerbe unter Druck. Online-Apotheken machen herkömmlichen Apotheken Konkurrenz. Carsharing-Plattformen wie Uber verdrängen traditionelle und stark regulierte Taxiunternehmen. Allzu häufig reagiert die Politik auf derartigen Wettbewerbsdruck, indem die neuen digitalen Anbieter durch restriktive Regulierungen so weit eingeschränkt werden, dass sie das Potenzial ihrer Geschäftsmodelle nicht entwickeln können. Hier ist größere Offenheit für Veränderungen gefragt. Weitere Defizite bestehen im Bereich der Aus- und Weiterbildung in digitale Fähigkeiten, in der digitalen Infrastruktur und bei regulatorischen Rahmenbedingungen für die Entstehung von Datenmärkten.⁸

4.3 Dekarbonisierung und die künftige Energieversorgung

39. Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, seine CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Niveau von 1990 um 65 Prozent zu senken und bis zum Jahr 2045 ganz klimaneutral zu werden. Vor allem für energieintensive

⁸ Vgl. ifo Institut (2021) und Pfaffl et al. (2022).

Industrien wie etwa Teile der chemischen Industrie und der Metallindustrie erfordert die Dekarbonisierung erhebliche Umstellungen und große Investitionen, um Produktionsanlagen und Verfahren mit hohen CO₂-Emissionen zu ersetzen. In erheblichem Umfang geht es dabei um die Elektrifizierung industrieller Prozesse. Für die Frage, ob diese Investitionen sich aus der Perspektive der Unternehmer lohnen, spielt der Strompreis eine entscheidende Rolle.

40. Seit Jahren ist der Industriestrompreis in Deutschland vergleichsweise hoch. Vor allem die Verknappung von Gas, aber auch die Abschaltung der letzten Kernkraftwerke haben den Strompreis in Deutschland weiter steigen lassen.⁹ Die Politik hat darauf bislang vor allem mit einer verstärkten Inbetriebnahme von Kohlekraftwerken reagiert. Das kann allerdings nur eine Übergangslösung sein, wenn Deutschland seine Ziele zum Abbau von CO₂-Emissionen einhalten will.

41. Die Dekarbonisierung wird sowohl das Angebot als auch die Nachfrage nach Strom in Deutschland erheblich verändern. Auf der Angebotsseite reduzieren der bereits vollzogene Ausstieg aus der Kernkraft und der beabsichtigte Ausstieg aus der Kohle zunächst das Angebot. Das soll vor allem durch den Ausbau von Wind- und Sonnenstrom kompensiert werden. Schwankungen bei Wind und Solarstrom sollen durch einen Ausbau von Speichern sowie Gaskraftwerken ausgeglichen werden, die mittelfristig auf Wasserstoff umsteigen, der ebenfalls mit erneuerbaren Energien hergestellt werden soll. Ob das funktioniert, weiß heute niemand. Dieser mit vielen Fragezeichen behafteten Perspektive für das Stromangebot steht die Aussicht auf eine stark steigende Stromnachfrage gegenüber. Dekarbonisierung bedeutet eine umfassende Elektrifizierung der Wirtschaft. Elektromobilität, das Heizen mit Wärmepumpen, die Elektrifizierung industrieller Prozesse, all dies erfordert ein stark steigendes Stromangebot. Das kann man bis zu einem gewissen Grad durch mehr Energieeffizienz auffangen. Diese Effizienzsteigerung hat allerdings Grenzen. Deshalb muss man davon ausgehen, dass künftig deutlich mehr Strom gebraucht wird als bisher.

42. Das sich somit abzeichnende Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Strommarkt erhöht die Risiken, die bei Industrieansiedlungen in Deutschland zu berücksichtigen sind. Für die kommenden Jahre

⁹ Vgl. u.a. Egerer et al. (2022).

besteht deshalb große Unsicherheit über die Energieversorgung und die Höhe des Strompreises. Für große Investitionen in neue Anlagen und Produktionsverfahren mit dem Ziel der Elektrifizierung industrieller Prozesse sind dies problematische Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass industrielle Investitionen in energieintensiven Sektoren ausbleiben oder in Länder mit größerem Energieangebot verlagert werden.

4.4 Handelsfraktionen und Protektionismus

43. Für viele Industrieunternehmen ist offener internationaler Handel und die damit ermöglichte Nutzung globaler Wertschöpfungsketten zentraler Bestandteil ihres Geschäftsmodells. Geopolitische Spannungen und Sorgen vor kritischen Abhängigkeiten führen nun dazu, dass die Politik in verschiedenen Ländern Maßnahmen ergreift, die internationalen Handel beschränken.

44. Die USA verfolgen mit verschiedenen direkten Sanktionen und Initiativen wie dem Inflation Reduction Act (IRA) das Ziel, ihre Führungsposition in Schlüsseltechnologien zu erhalten, Resilienz und Handlungsfähigkeit in möglichen Konflikten, wie in Taiwan, sicherzustellen und Chinas Rolle in internationalen Wertschöpfungsketten dahingehend einzuschränken. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und des technologischen Fortschritts von China ist das ein schwieriges Unterfangen. Die USA setzen in großem Umfang Subventionen ein, damit Produkte, die bislang aus China importiert werden, künftig in den USA hergestellt werden oder in Ländern, die mit den USA durch Freihandelsabkommen verbunden sind.

45. Da die EU nicht zu den Ländern gehört, die ein Freihandelsabkommen mit den USA haben, besteht eine Nebenwirkung der US-Politik darin, dass in Europa produzierende Unternehmen gegenüber der Konkurrenz aus den USA benachteiligt werden.¹⁰ Für europäische Unternehmen werden erhebliche Anreize geschaffen, ihre Produktion in die USA zu verlagern, um von den angebotenen Subventionen zu profitieren. Das hat in Europa zu einer Debatte über Gegenmaßnahmen geführt. Es besteht das Risiko, dass es durch derartige Entwicklungen zu einem protektionistischen Subventionswettbewerb kommt, an

¹⁰ Zuletzt ist ein Abkommen vorläufig gescheitert, das zumindest für europäische Automobilhersteller den Zugang zu gewissen Förderungen im Rahmen von IRA verbessern würde.

dessen Ende auf allen Seiten volkswirtschaftliche Schäden zu beklagen sind.

46. Hinzu kommen Einschränkungen des internationalen Handels, die damit gerechtfertigt werden, dass wirtschaftliche Abhängigkeiten wegen geopolitischer Risiken abzubauen seien. Das wichtigste Beispiel ist die massive Subventionierung von Halbleiterfabriken. In Deutschland fließen nach Pressemeldungen allein rund 10 Mrd. Euro an die Firma Intel, die in Magdeburg eine Chipfabrik errichten will. Von Seiten der Politik wird verschiedentlich behauptet, diese Investitionen seien ein Zeichen für die Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort. Das ist offenkundig irreführend, das Gegenteil ist richtig. Dass diese Unternehmen offenbar nur mit derartig hohen Subventionen zu überreden sind, in Deutschland zu investieren, zeigt gerade, dass Deutschland zumindest für diese Fabriken ein unattraktiver Investitionsstandort ist. Die Förderung der Halbleiterproduktion wird im Abschnitt 5 noch einmal aufgegriffen.

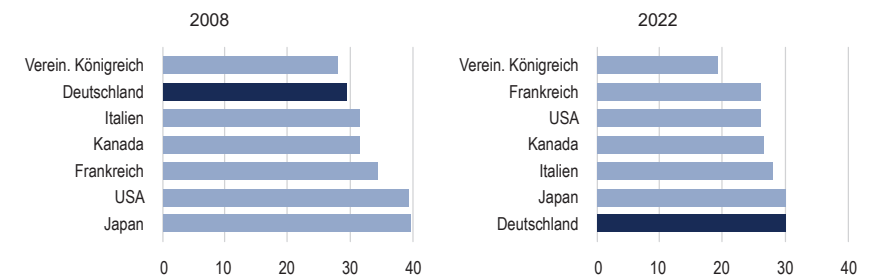
4.5 Regulatorische und steuerliche Rahmenbedingungen in Deutschland

47. Unternehmen in Deutschland beklagen sich zunehmend über Belastungen durch Bürokratie, einengende Regulierungen und hohe Steuerlasten. Bei vielen Regulierungen bestehen schwierige Abwägungsprobleme zwischen gerechtfertigten Anliegen der Regulierung wie etwa Umweltschutz oder der Vermeidung von Unfällen einerseits und den Kosten der Regulierung andererseits. Konsens besteht darüber, dass Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland vor allem bei größeren Bauprojekten zu einem ernststen Hindernis für private wie öffentliche Investitionen geworden sind.

48. Hinzu kommen unattraktive steuerliche Bedingungen. Deutschland war immer ein Land mit tendenziell höheren Unternehmenssteuern, vor allem im Vergleich zu einigen kleineren Ländern. Aber in den vergangenen Jahren hat Deutschland hier weiter an Boden verloren und das nicht nur gegenüber kleinen Ländern, sondern auch gegenüber den anderen G7-Staaten. Durch die letzte größere Steuerreform im Jahr 2008 hatte Deutschland es immerhin geschafft, die zweitniedrigste tarifliche Steuerbelastung für einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften unter den G7-Staaten zu erreichen. Dieser Wettbewerbsvorteil war jedoch nur von kurzer Dauer. Im Jahr 2022 lag

Deutschland in dieser Gruppe bei der Unternehmenssteuerlast auf dem letzten Platz, mit der höchsten Steuerbelastung, wie Abbildung 11 zeigt. Das liegt daran, dass die anderen Länder in der Zwischenzeit ihre Steuersätze gesenkt haben. Die deutsche Steuerpolitik hat sich währenddessen passiv verhalten.¹¹ Durch den schleichenden Anstieg der Hebesätze der Gewerbesteuer ist die Gesamtsteuerlast für Unternehmensgewinne sogar leicht angestiegen. Auch das schreckt Investoren derzeit ab.

Abbildung 11: Steuersätze auf Unternehmensgewinne in den G7-Staaten 2008 und 2022



Hinweis: Tarifliche Besteuerung des Gewinns von Kapitalgesellschaften (nominal) in Prozent unter Berücksichtigung von Steuern auf Ebene des Zentralstaats und der Gebietskörperschaften.

Quelle: OECD, eigene Darstellung.

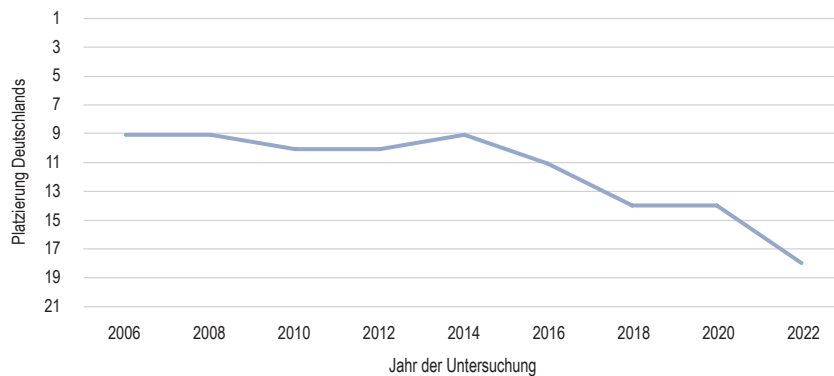
49. Ein breiteres Bild der Qualität von Standortfaktoren ergibt sich, wenn man die Ergebnisse von Standortrankings betrachtet. Ein Beispiel für ein Standortranking mit transparenter und breiter Indikatorik ist das vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen erstellte Standortranking für Familienunternehmen.¹² Abbildung 12 zeigt, dass der Standort Deutschland in den vergangenen Jahren in der Gesamtbewertung kontinuierlich an Boden verloren hat.

50. Diese Verschlechterung lässt sich auf bestimmte Komponenten zurückführen, aus denen der Gesamtindex sich zusammensetzt, wie Abbildung 13

¹¹ Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den effektiven Durchschnittssteuersätzen, vgl. ZEW (2023).

¹² Vgl. Stiftung Familienunternehmen (2023).

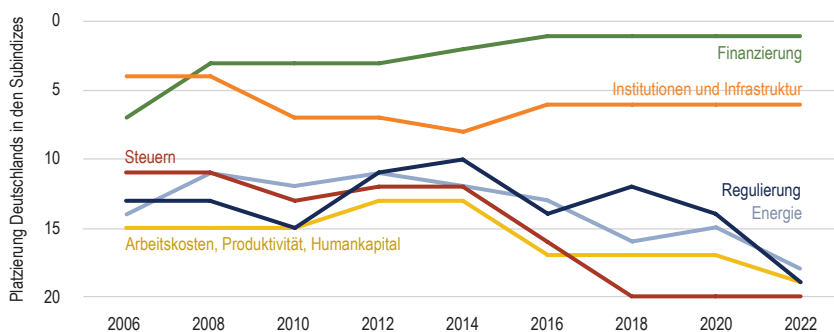
Abbildung 12: Länderindex Familienunternehmen: Deutschland fällt zurück



Quelle: Stiftung Familienunternehmen (2023).

illustriert. Es zeigt sich, dass sich die Standortbedingungen in Deutschland vor allem in den Bereichen Steuern, Energieverfügbarkeit, Arbeitskosten und Humankapital (Fachkräfteverfügbarkeit) sowie Regulierungsbelastung verschlechtert haben.

Abbildung 13: Komponenten des Länderindex Familienunternehmen



Quelle: Stiftung Familienunternehmen 2023, eigene Darstellung.

5 Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf

51. In der gegenwärtigen Debatte über den Industriestandort Deutschland überlagern sich kurzfristige und mittel- bis langfristige Herausforderungen. Aktuell lahmt die Konjunktur in Deutschland. Die Wirtschaftsleistung stagniert auf dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019, während andere Länder dieses Niveau schon hinter sich gelassen haben. Hierin schlagen sich möglicherweise schon Risiken für die mittel- bis längerfristige Entwicklung nieder. Verschiedentlich wird nun gefordert, die Bundesregierung solle Maßnahmen zur Stimulierung der Konjunktur ergreifen. Die klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik, die auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzielen, sind jedoch in der derzeitigen Situation das falsche Instrument. Die Geldpolitik erhöht ja die Zinsen, um die Nachfrage und damit die Inflation zu senken. Erforderlich wären Maßnahmen zur zeitnahen Ausdehnung des gesamtwirtschaftlichen Angebotes.

52. Tatsächlich ist der Ausblick für das Wirtschaftswachstum über die schwache Konjunktur hinaus auch mittel- bis längerfristig nicht gut. Um zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum zurückzukehren, müssen die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Herausforderungen bewältigt und Fehlentwicklungen korrigiert werden. Deshalb stellt sich die grundlegende Frage, wie die Wirtschaftspolitik in Deutschland darauf reagieren kann und sollte, dass die deutsche Wirtschaft von den bereits erwähnten Veränderungen betroffen ist, die voraussichtlich einen tiefgreifenden Strukturwandel erfordern.

5.1 Wirtschaftspolitik in Zeiten beschleunigten Strukturwandels

53. In einer Weltwirtschaft, in der die Verhältnisse sich verändern, sind Anpassungsbereitschaft und Offenheit für Strukturwandel gefordert. Ein grundlegendes Problem des Strukturwandels besteht allerdings darin, dass meistens große Unsicherheit darüber herrscht, welcher Art die erforderlichen Anpassungen sind. Wenn bestehende Branchen, Unternehmen oder Geschäftsmodelle in Schwierigkeiten geraten, ist erstens oft unklar, ob diese Probleme vorübergehender oder dauerhafter Natur sind. Zweitens ist nicht bekannt,

welcher Art die notwendigen Anpassungen sind. Wenn es zutreffend ist, dass bestimmte Branchen an einem Standort keine Zukunft haben, stellt sich die Frage, welche Branchen, Aktivitäten oder Produkte an ihre Stelle treten und den künftigen Wohlstand des Landes sichern können.

54. In der Wirtschaftspolitik ist der Wunsch verbreitet, eine vorausschauende Industriepolitik zu verfolgen und zukunftssträchtige Unternehmen und Sektoren zu fördern. Dabei stellt sich das bereits erwähnte Problem, dass kaum vorhersagbar ist, auf welchen Gebieten ein Land künftig erfolgreich sein wird. Es reicht nicht aus vorherzusagen, welche Produkte oder Dienstleistungen künftig generell gebraucht werden. Man muss zudem erkennen, in welchen Bereichen heimische Produzenten komparative Vorteile haben.

55. In den 1960er Jahren brachte etwa die französische Regierung mit dem ‚Plan Calcul‘ ein industriepolitisches Programm auf den Weg, mit dem in Frankreich eine Computerindustrie aufgebaut werden sollte. Eines der Ziele war damals, die Abhängigkeit von US-Unternehmen abzubauen. Die damalige Einschätzung, dass die Computerindustrie künftig wichtiger wird, war richtig. Nur hatte die französische Wirtschaft auf diesem Gebiet offenbar komparative Nachteile, sodass trotz der staatlichen Unterstützung keine wettbewerbsfähige Computerindustrie entstand. Komparative Vorteile müssen letztlich am Markt entdeckt werden. Hier mag man einwenden, dass viele Länder ihre Industrien subventionieren und die Märkte verzerren. Das trifft zu, ist aber häufig für diese Länder selbst mit großen Kosten verbunden; letztlich gehören derartige Marktverzerrungen zum Umfeld globaler Märkte, in denen Unternehmen sich durchsetzen müssen. Die Gefahr, dass Industriepolitik auf das falsche Pferd setzt und Ressourcen in Fehlverwendungen leitet, ist umso größer, je spezifischer und konzentrierter die Förderung ist.

56. Private Investoren und Unternehmer müssen genauso mit mangelndem Wissen darüber umgehen, mit welchen Produkten und Tätigkeiten sie künftig wirtschaftlich erfolgreich sein werden. Soweit sie eigenes Geld riskieren, haben sie allerdings massive Anreize, Fehlinvestitionen zu vermeiden oder zumindest Projekte, die sich nicht als erfolgreich erweisen, schnell abzubrechen. In Märkten für die Finanzierung von Innovationen wird viel Energie darauf verwendet, bei allen Beteiligten, vor allem Kapitalgebern und Unternehmensgründern, für die richtigen Anreize zu sorgen. Unterschiedliche private Investoren werden außerdem verschiedene Wege gehen und auf unterschiedliche Informationen zurückgreifen, sodass dezentral vorhandenes Wissen

mobilisiert wird und sich eine gewisse Risikodiversifizierung ergibt. Das sind entscheidende Vorteile gegenüber staatlich gelenkten Investitionen.

57. Gleichzeitig verläuft ein durch private Investitionen gesteuerter Strukturwandel keineswegs notwendigerweise friktionsfrei oder effizient. Gerade bei Innovationen gibt es vielfältige Externalitäten, die von privaten Investoren nicht einbezogen werden, beispielsweise Lerneffekte über Unternehmen hinweg oder Kostendegressionseffekte durch Skalierung. Außerdem sind Innovationen und technische Entwicklungen von komplementärer Infrastruktur abhängig. Staatliche Bereitstellung von Infrastruktur oder zumindest Koordination kann hier erforderlich sein.

58. Es ist also keineswegs so, dass die Wirtschaftspolitik bei der Begleitung des Strukturwandels keine Aufgaben hat und das Feld vollständig privaten Investoren überlassen sollte. Wichtig ist gleichwohl die richtige Aufgabenteilung.

5.2 Das Konzept der „Transformativen Angebotspolitik“

59. Bundeswirtschaftsminister Robert Habeck hat für die wirtschaftspolitische Strategie, die er in den kommenden Jahren verfolgen will, den Begriff der „Transformativen Angebotspolitik“ geprägt. Was darunter zu verstehen ist, wird in Bartsch und Vatter (2023) näher erläutert. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Diagnose, dass die deutsche Wirtschaft fünf Herausforderungen bewältigen muss: Das Erreichen von Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 und die Notwendigkeit verstärkten Umweltschutzes in anderen Bereichen wie der Biodiversität, ein demografisch bedingt sinkendes Arbeitsangebot, einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit durch steigende Energiepreise, hohe Inflation und zunehmende geopolitische Spannungen kombiniert mit wachsendem Protektionismus. Daraus wird durchaus zurecht gefolgert, dass Handlungsbedarf auf der Angebotsseite der Wirtschaft bestehe.

60. Dabei distanziert sich das Konzept jedoch deutlich von dem, was die Autoren als die Angebotspolitik der 1970er und 1980er Jahre bezeichnen. Zum einen wird hervorgehoben, dass die heutigen Probleme sich von jenen der 1970er und 1980er Jahre unterscheiden. Vor allem seien heute Arbeitskräfte knapp, während damals erhebliche Arbeitslosigkeit herrschte. Außerdem wird an der damaligen Angebotspolitik kritisiert, sie habe keine Rücksicht auf die

Entwicklung der Einkommensverteilung genommen.¹³

61. Transformative Angebotspolitik soll primär auf das Ziel der Klimaneutralität ausgerichtet sein, darüber hinaus einen Fokus auf die Stärkung des Arbeitsangebots legen, inklusiv sein bezogen auf die Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit und außerdem „geopolitisch geschärft“ und „europäisch eingebettet“. Der Fokus auf Klimaneutralität geht dabei sehr weit. Das unterstreichen die beiden folgenden, in ihrer unterstellten wirtschaftlichen Logik erstaunlichen Sätze:

„Ein angebotspolitisches Maßnahmenbündel muss daher einen besonderen Fokus auf das Arbeitskräfteangebot und die Qualifikation von Fachkräften legen. Auch hier gilt, dass klassische angebotspolitische Maßnahmen, die auf eine undifferenzierte Ausweitung der Produktionskapazitäten abzielen, die Nachfrage nach dem knappen Faktor (Arbeitskräften) noch erhöhen und etwa Personalengpässe in der Klimatransformation verschärfen könnten.“¹⁴

62. Diese Aussage ist insofern erstaunlich, als hier die in der Tat klassische angebotspolitische Aufgabe, Bedingungen für eine allgemeine Ausweitung der Produktionskapazitäten zu schaffen, verworfen wird. Es wird befürchtet, dass dann Ressourcen für die Klimatransformation fehlen. Eine schwächer als nötige allgemeine Wirtschaftsentwicklung anzustreben, weil sonst das Personal für Klimaschutzprojekte knapp wird, ist für ein Wirtschaftsministerium erstaunlich, selbst wenn es die Zuständigkeit für Klimaschutz an sich gezogen hat. Klimaschutz ist sicherlich wichtig, aber diesem die Versorgung mit allen anderen Gütern, beispielsweise Gesundheitsleistungen, pauschal unterzuordnen, ist höchst problematisch. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Wirtschaftswachstum und Wohlstand Voraussetzung sind für den Erfolg bei der Bekämpfung des Klimawandels, der eine globale Reduktion von Treibhausgasemissionen erfordert. Deutsche Klimapolitik wird in den Schwellenländern, die für den Großteil der aktuellen Emissionen verantwortlich zeichnen, nur dann Nachahmer finden, wenn der Klimaschutz Hand in Hand mit zunehmendem Wohlstand geht.

13 Trotz dieser Kritik gibt es wichtige Elemente der klassischen Angebotspolitik, die auch in der transformativen Variante von Robert Habeck eine Rolle spielen sollen: So ist davon die Rede, den Wettbewerb zu stärken, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen und für Bürokratieabbau zu sorgen, vgl. Bartsch und Vatter (2023), S. 17.

14 Bartsch und Vatter (2023), S. 15.

63. Der klassische ökonomische Ansatz würde eigentlich darin bestehen, die Emission von Klimagasen richtig zu bepreisen oder die gesamtwirtschaftliche Emissionsmenge durch die Ausgabe handelbarer Zertifikate festzulegen und ansonsten die besten Bedingungen für eine in der Tat unspezifische Ausweitung der Produktionskapazität zu schaffen. Durch Marktprozesse würden dann automatisch Ressourcen in die Klimatransformation gelenkt. Zusätzliche lenkende Eingriffe in die Verwendung von Arbeitskräften oder Kapital sind dann nicht nur nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv. Zwar kann es Gründe geben, aus denen die CO₂-Bepreisung allein nicht ausreicht, wie im Folgenden noch erläutert wird. Interventionen in die Angebotsstruktur der Wirtschaft sollten aber immer ergänzenden Charakter haben und nicht im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie stehen.

64. Welche Folgen ein wirtschaftspolitisches Konzept wie die Transformative Angebotspolitik für die Wirtschaftsentwicklung hat, zeigt sich in der konkreten Gestaltung. Entscheidend ist letztlich, wie die angedeuteten lenkenden und „transformativen“ Eingriffe umgesetzt werden.

5.2.1 Das „Wachstumschancengesetz“

65. Ein einfaches Beispiel für lenkende Eingriffe in die Angebotsstruktur der Volkswirtschaft ist die im so genannten Wachstumschancengesetz enthaltene Einführung einer Investitionsprämie für Klimaschutzinvestitionen in Höhe von 15 Prozent der Investitionssumme. Für die Förderung wird vorausgesetzt, dass die Investition im Rahmen eines Energieeinsparkonzepts erfolgt oder der Steigerung der Energieeffizienz dient. Energieanlagen, die mit fossilen Brennstoffen einschließlich Erdgas arbeiten, sind ausgeschlossen. Diese Förderung ist insofern noch recht breit, als sie sich nicht auf bestimmte Sektoren, Unternehmenstypen oder technische Lösungen beschränkt. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass eine derartige Förderung bei angemessener Bepreisung von Treibhausgasemissionen überflüssig ist. Dann setzen die Kosten, die mit der Emission von Treibhausgasen verbunden sind, hinreichende Anreize, Emissionen abzubauen.

66. Nun kann es Situationen geben, in denen der CO₂-Preis als Anreiz für klimaschonende Investitionen nicht funktioniert. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn der künftige CO₂-Preispfad, der mit den Klimazielen

vereinbar ist, nicht glaubwürdig ist, die Investoren also erwarten, dass die Politik davon abweicht. Wenn Investoren mit einer Abweichung nach unten rechnen, kann es sinnvoll sein, heute Investitionen in Klimaschutz zu fördern. Das gilt unter der plausiblen Annahme, dass diese Investitionen zumindest partiell irreversibel sind. Eine Wirkung derartiger Politik besteht darin, dass Ankündigungen, den CO₂-Preis künftig zu erhöhen, glaubwürdiger werden, weil die künftigen Kosten dieser Politik sinken.¹⁵

67. Eine andere Rechtfertigung der Investitionsprämie könnte darin bestehen, sie als Unterstützung der Unternehmen bei der Anpassung an die Dekarbonisierung zu verstehen. Darüber, ob das notwendig ist, kann man sicher streiten. Großer Schaden wird indessen vermutlich nicht angerichtet, weil die Prämie eher breit angelegt ist und nicht bestimmte Sektoren oder Unternehmen bevorteilt.

68. Das Wachstumschancengesetz enthält mit der Einführung der degressiven Abschreibungen für allgemeine Wirtschaftsgüter hingegen Elemente einer unspezifischen Ausdehnung des Produktionspotenzials, die im Rahmen der Transformativen Angebotspolitik eigentlich keinen Platz haben sollten. Diese Maßnahmen wirken eher in Richtung einer allgemeinen Senkung der effektiven Unternehmenssteuerlast, die man angesichts des im Abschnitt 4 dokumentierten Zurückfallens Deutschlands im internationalen Steuerwettbewerb gut rechtfertigen kann. Allerdings ist zu bedenken, dass das Gesetz mit einem erwarteten fiskalischen Volumen von rund 7 Mrd. Euro nur begrenzte Wirkung entfalten wird.

5.2.2 Die Subventionierung von Chipfabriken

69. Zur Transformativen Angebotspolitik kann man die im Abschnitt 4 bereits erwähnte Förderung von Halbleiterfabriken mit hohen Subventionen zählen. Hier geht es ebenfalls um einen stark lenkenden Eingriff. Ziel ist aber nicht der Klimaschutz. Die Ansiedlung der Halbleiterfabriken ist auch nicht darauf ausgerichtet, Deutschland als Standort für wettbewerbsfähige Industrien voranzubringen oder Arbeitsplätze zu schaffen. Die Halbleiterproduktion ist extrem

¹⁵ Vgl. Fuest und Meier (2023).

kapitalintensiv, die meisten Beschäftigten sind hoch qualifiziert und würden von anderen Unternehmen gerne eingestellt.

70. Die Förderung lässt sich noch am ehesten mit dem Argument begründen, Deutschland müsse sich gegen einen möglichen Ausfall von Chiplieferungen aus dem Ausland absichern. Dabei wird vor allem ein Szenario befürchtet, in dem ein Konflikt zwischen China und Taiwan die Versorgung der Weltwirtschaft mit Halbleitern unterbrechen könnte, die vor allem in Taiwan produziert werden. Vor diesem Hintergrund wären die Subventionen als eine Art Versicherungsprämie zu betrachten. In der Diktion von Bartsch und Vatter (2023) könnte man die Subventionen als Teil der „geopolitischen Schärfung“ der Wirtschaftspolitik betrachten.

71. Diese Rechtfertigung für die Förderung ist jedoch fragwürdig. Dass es hier wirklich zu einem Versicherungseffekt kommt, ist eher unwahrscheinlich. Man muss fragen, was die Firma Intel im Fall einer Unterbrechung der Chiplieferungen aus Fernost daran hindern soll, die in Magdeburg produzierten Chips auf dem Weltmarkt an den Meistbietenden zu verkaufen. Das ließe sich durch ein Exportverbot verhindern. Darauf würden andere Länder jedoch mit ähnlichen Maßnahmen antworten. Der Gesamteffekt auf die Versorgung ist kaum vorhersehbar. Selbst wenn man Intel für die Produktion aus Magdeburg Auflagen machen würde, könnten Chips aus der Produktion an anderen Standorten, die bislang nach Europa geliefert werden, in andere Regionen umgelenkt werden. Außerdem ist unklar, ob die Chips, die in Magdeburg hergestellt werden, diejenigen sind, die von der deutschen Industrie verarbeitet werden. Ein Versicherungseffekt ergibt sich also bestenfalls aus der Gesamtheit der Chip-Produktion außerhalb von Taiwan, insbesondere in Europa und Nordamerika, und nicht dem deutschen Standort. Hinzu kommt, dass die Halbleiterfabriken ihrerseits von Lieferungen aus dem Ausland wie etwa Rohstoffen abhängig sind, die im Krisenfall ebenfalls ausfallen könnten. Außerdem wäre nicht nur die Angebots- sondern auch die Nachfrageseite von einem Konflikt mit China betroffen, sodass unklar ist, ob die Verfügbarkeit der Halbleiter der entscheidende Engpass wäre. Der Wert der sehr teuren Versicherung, die da erworben wird, ist also zweifelhaft.

72. Die richtige außenwirtschaftliche Strategie für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland in Zeiten wachsender geopolitischer Risiken besteht nicht in der Subventionierung einzelner Industrieansiedlungen, die den internationalen Handel verzerrt und einschränkt. Das Ziel muss vielmehr darin

bestehen, die Handelsbeziehungen auszubauen und sie zur Begrenzung von Risiken zu diversifizieren. In der Tat setzt die Bundesregierung sich dafür ein, dass neue Handelsabkommen abgeschlossen werden, beispielsweise mit den lateinamerikanischen Staaten des Mercosur. Es wäre dringend erforderlich, dieses Freihandelsabkommen schnell umzusetzen und weitere folgen zu lassen. Des Weiteren wäre es sinnvoll, ein Abkommen mit den USA anzustreben. Aufgrund der bedeutenden Rolle von China für die Lieferketten und die Absatzmärkte deutscher Unternehmen gehen von einem Konflikt Chinas mit Taiwan und den USA große Risiken für die deutsche Wirtschaft aus. Eine weitgehende wirtschaftliche Abkopplung von China wäre jedoch voreilig und würde starke negative Konsequenzen für das Wachstum in Deutschland haben. Es gilt, wie in der China-Strategie der Bundesregierung angesprochen, die geopolitischen Risiken, die mit den Wirtschaftsbeziehungen zu China verbunden sind, durch eine weitere Diversifikation sorgfältig zu managen.

5.2.3 Industriestrompreis

73. Unter dem Eindruck stark steigender Energiepreise und sinkender Produktion in der energieintensiven Industrie ist unter dem Stichwort „Industriestrompreis“ eine Debatte über die staatliche Subventionierung von Strom für energieintensive Industrieunternehmen aufgekommen. Bundeswirtschaftsminister Habeck hat sich für einen solchen Industriestrompreis ausgesprochen. Dabei soll es nicht um eine Dauersubvention gehen, sondern um eine vorübergehende Unterstützung der energieintensiven Industrie. Diese Unterstützung soll eine Abwanderung der Unternehmen verhindern. Der Bundeswirtschaftsminister argumentiert, der Ausbau der erneuerbaren Energien werde die Energiekosten in Deutschland mittelfristig wieder so weit sinken lassen, dass der Standort für energieintensive Unternehmen attraktiv bleibt und die Subvention bald auslaufen kann. Diese Argumentation hat mehrere grundlegende Schwächen:

74. Erstens gibt es bereits im Rahmen der europäischen CO₂-Bepreisung die Strompreiskompensation für energieintensive Unternehmen. Aufgrund des Anstiegs des Preises der CO₂-Zertifikate ist es bei dieser europäisch abgestimmten Subvention bereits im Jahr 2023 zu einem starken Aufwuchs gekommen.

75. Zweitens würde der Industriestrompreis als zusätzliche Subvention nur wenige Unternehmen begünstigen und daher dem Rest der deutschen Wirtschaft zusätzliche Belastungen aufbürden.

76. Drittens spricht wenig dafür, dass Deutschland in einer Welt, in der erneuerbare Energien eine deutlich größere Rolle spielen als heute, komparative Vorteile im Bereich der energieintensiven Produktion haben wird. Das liegt zum einen daran, dass die natürlichen Bedingungen für Wind- und Sonnenenergie in vielen anderen Ländern besser sind als in Deutschland. Zum anderen ist in vielen Ländern die Bereitschaft zum Einsatz anderer Energien, darunter fossile Energien und Kernkraft, deutlich größer. Unter diesen Vorzeichen spricht wenig dafür, dass Deutschland künftig ein attraktiver Standort für energieintensive Industrien sein wird.¹⁶

77. Aber selbst wenn man davon ausgeht, dass das funktioniert, rechtfertigt dies nicht, für die Übergangszeit Industriestrom zu subventionieren. Unternehmen, die glauben, dass künftig Energie in Deutschland zu wettbewerbsfähigen Preisen und hinreichenden Mengen verfügbar sein wird, werden sich an die vorübergehend hohen Preise richtig anpassen, beispielsweise durch eine zeitlich begrenzte Produktionsdrosselung, eine Verlagerung der Kapazitätsauslastung oder, wenn es sich rechnet, eine vorübergehende Schließung eines Standorts in Deutschland. Bei dieser Anpassung besteht kein Marktversagen, das massive staatliche Subventionen in Form eines verbilligten Industriestrompreises rechtfertigt.

78. Derartige Subventionen wären nur dann berechtigt, wenn der Staat bessere Informationen als der private Sektor darüber hätte, dass Energie in Deutschland künftig zu niedrigen Preisen verfügbar ist und Unternehmen abwandern, obwohl es besser für sie wäre, zu bleiben. Subventionen damit zu begründen, dass die Politik künftige wirtschaftliche Entwicklungen, die für Unternehmen von zentraler Bedeutung sind, besser prognostizieren kann als die Unternehmen selbst, überzeugt jedoch nicht. Wenn die Politik glaubwürdige Informationen hätte, die andere nicht haben, sollte sie diese Informationen veröffentlichen.

¹⁶ Vgl. Bähr et al. (2023).

79. Der Industriestrompreis gehört zur Gruppe der Stützungsinstrumente für Industrien, die aufgrund ökonomischer Veränderungen unter Druck geraten. Diese Instrumente bergen erhebliche Risiken. Es kann passieren, dass Unternehmen mit prinzipiell tragfähigen Geschäftsmodellen durch ökonomische Schocks wie die aktuelle Energiekrise oder die Corona-Pandemie in Schwierigkeiten geraten und es sinnvoll ist, sie vorübergehend zu stützen. Die Politik wandelt dabei aber auf einem schmalen Grat. Es ist häufig kaum möglich, während einer Krise zu erkennen, ob Geschäftsmodelle nur vorübergehend gefährdet oder dauerhaft obsolet sind. Im Fall der Corona-Pandemie war es plausibel, dass die meisten Geschäftsmodelle, die darauf beruhen, dass Menschen zusammenkommen, nach der Pandemie wieder funktionieren würden. Im Fall der aktuellen Energiekrise ist weniger klar, ob energieintensive Unternehmen nach der Krise in Deutschland eine Zukunft haben, weil die Zeit der Importe preiswerten Erdgases aus Russland wohl für längere Zeit vorbei ist, vielleicht für immer. Die Gefahr ist groß, dass Stützungsmaßnahmen sich letztlich doch als kontraproduktiv erweisen. Strukturwandel mit staatlichen Interventionen aufzuhalten, um bestehende Arbeitsplätze, Unternehmen oder Sektoren zu bewahren, hat sich in der Vergangenheit oft als teure Sackgasse erwiesen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass neue, im Entstehen begriffene Sektoren politisch geringeren Einfluss haben als etablierte Branchen.

5.2.4 Schwächen des Konzepts der Transformativen Angebotspolitik

80. Das Konzept der Transformativen Angebotspolitik weist zurecht darauf hin, dass in den kommenden Jahren Angebotsbeschränkungen die Wirtschaftsentwicklung voraussichtlich stärker hemmen werden als fehlende Nachfrage. Angebotsbeschränkungen resultieren vor allem aus der demografiebedingt wachsenden Knappheit von Fachkräften, aber auch der Knappheit von Energie, Rohstoffen und Unternehmertum. Die Absicht, das Arbeitsangebot zu vergrößern, den Wettbewerb zu stärken und Innovationen zu fördern, ist zu begrüßen. Entscheidend ist allerdings, ob und wie diese Pläne umgesetzt werden. Mit der Reform der rechtlichen Regelungen für die Fachkräftezuwanderung und Teilen des Wachstumschancengesetzes sind einige Schritte in die richtige Richtung erfolgt. Allerdings müsste deutlich mehr folgen.

81. Problematisch an der Transformativen Angebotspolitik ist der starke Fokus auf dem Klimaschutz. Es besteht kein Zweifel daran, dass Klimaschutz zu

den wichtigsten Herausforderungen unserer Zeit gehört. Das heißt aber nicht, dass es sinnvoll ist, die gesamte Wirtschaftspolitik auf dieses Thema auszurichten. Klimapolitik muss primär mit einer angemessenen CO₂-Bepreisung verfolgt werden, um einen effizienten Klimaschutz zu erreichen. Daraus ergeben sich dann Anpassungen in der Angebotsstruktur der Volkswirtschaft. Weitere lenkende Eingriffe können in Einzelfällen sinnvoll sein, aber eben nur als Ergänzung. Eine aktive Industriepolitik, welche die Produktionsstruktur der ganzen Volkswirtschaft auf Klimaschutz ausrichten will, sollte nicht der Kern der Wirtschaftspolitik sein. In einer Marktwirtschaft ergibt sich die Steuerung der Angebotsstruktur aus der Interaktion zwischen staatlicher Rahmensetzung, auch in Form umweltpolitischer Maßnahmen, und Marktsignalen, nicht primär durch staatliche Angebotssteuerung.

82. Die Ausrichtung der gesamten Wirtschaftspolitik auf Klimaschutz birgt außerdem die Gefahr, dass andere wichtige wirtschaftspolitische Aufgaben vernachlässigt werden. Wie in Abschnitt 4 dieser Studie erläutert wurde, gibt es neben dem Klimaschutz weitere Herausforderungen für die Wirtschaftsentwicklung, darunter etwa die Digitalisierung und die Verknappung des Energieangebotes. Bei der Energieversorgung hat die Bundesregierung mit der Stilllegung der letzten Kernkraftwerke die Lage verschärft. Viele Sektoren in Deutschland, allen voran die Automobilindustrie, befinden sich in einem schwierigen Strukturwandel. Um diesen erfolgreich zu bewältigen und die Entstehung neuer Industrien zu fördern, wird genau jene Angebotspolitik einer unspezifischen Förderung der Ausdehnung des Produktionspotenzials gebraucht, die im Konzept der Transformativen Angebotspolitik verworfen wird. Anders formuliert: Überzeugend an der Transformativen Angebotspolitik ist letztlich nur der Teil, der einer Angebotspolitik nach ökonomischem Verständnis entspricht.

83. Inzwischen hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023) ein mit „Industriepolitik in der Zeitenwende“ überschriebenes Papier vorgelegt, in dem die Industriestrategie der Bundesregierung weiter konkretisiert wird. Auch dieses neue Papier beinhaltet eine in vielen Punkten zutreffende Analyse der Probleme des Industriestandorts Deutschland. Es fehlt aber weiterhin an einem überzeugenden Konzept zur Überwindung dieser Probleme. Teilweise ist die im Papier vorgestellte Strategie sogar widersprüchlich. So wird die hohe Bürokratiebelastung für die Unternehmen zu Recht beklagt. Gleichzeitig begrüßt das Papier das Energieeffizienzgesetz, obwohl dieses Gesetz die Bürokratielast für die Unternehmen weiter steigert, und das ohne

überzeugende Begründung. Das Papier verweist zu Recht auf die hohe Unternehmenssteuerbelastung, enthält aber keine neuen Ideen zur Minderung dieser Last. Das Papier räumt ein, dass Deutschland langfristig hohe Energiekosten haben wird, hält aber an der Idee des subventionierten Brückenstrompreises fest. Das Papier erkennt, dass die politische Steuerung von industriellen Investitionen problematisch ist, betont die Investitionslenkung durch Industriepolitik aber stärker als die Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen.

6 Was ist zu tun und was zu unterlassen? Eine wirtschaftspolitische Agenda für den Standort Deutschland

84. Die Wirtschaftspolitik in Deutschland sollte umfassend auf die anstehenden wirtschaftlichen Herausforderungen reagieren. Um das zu erreichen, sollte die Bundesregierung vereinbaren, ein konsistentes Konzept für die Förderung des Standorts Deutschland zu entwickeln. Das jüngst vorgelegte Strategiepapier der Bundesregierung (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2023) genügt dieser Anforderung nicht. Seine Umsetzung würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht fördern. Es zielt vielmehr darauf ab, Strukturen zu erhalten, die in den vergangenen Jahren an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt haben. Die Entwicklung in anderen Ländern zeigt, dass ein Strukturwandel möglich ist, bei dem einerseits die Wertschöpfung der Industrie durchaus weiter wachsen kann, aber in anderen Bereichen hochproduktive Dienstleistungen zu einem noch stärkeren Wachstum führen, sodass die relative Bedeutung der industriellen Wertschöpfung sinkt.

85. Dabei lassen sich die zukünftig erfolgreichen Sektoren und Unternehmen sowie die komparativen Vorteile in Deutschland vorab nicht verlässlich identifizieren. Um die Chancen erfolgreichen Strukturwandels und neuer Grundlagen für Wohlstand in Deutschland bestmöglich zu nutzen, sind entsprechend breite und offene Angebotsbedingungen notwendig. Auch in Deutschland gibt es viele Beispiele von Unternehmen, die im Wesentlichen ohne die direkte Auswahl und Unterstützung des Staates gestartet und groß geworden sind, darunter etwa SAP, Flixbus, Zalando, DeepL und Biontech. Außerdem verfügt Deutschland über eine große Anzahl sehr erfolgreicher, oft mittelständischer Unternehmen, darunter viele so genannte ‚Hidden Champions‘, die mit hoch spezialisierten Produkten und Dienstleistungen auf den globalen Märkten erfolgreich sind. Diese Firmen bieten für die Zukunft weiterhin hohes Wachstumspotenzial, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

86. Eine wirtschaftspolitische Agenda, die dies leisten kann, sollte die folgenden Punkte beinhalten:

6.1 Eine umfassende Strategie für die Stärkung des Arbeitsangebotes

87. Die wirtschaftlichen Perspektiven Deutschlands hängen entscheidend davon ab, dass die Potenziale für Erwerbsbeschäftigung genutzt werden. Konzepte zur Stärkung des Arbeitsangebotes durch Reformen des Steuer- und Sozialsystems sowie des Bildungssystems, den Ausbau der Kinderbetreuung und die Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften liegen vor und sollten umgesetzt werden (vgl. Abschnitt 4.1).

6.2 Energieangebot steigern, an höhere Energiepreise anpassen

88. Deutschland hat sich trotz der aktuellen Energieverknappung entschieden, aus der Kernenergie auszusteigen und eine Ausweitung der heimischen Gasproduktion durch die Erschließung von Schiefergasvorkommen abzulehnen. Das hat zunächst dazu geführt, dass wieder mehr Kohle für die Stromproduktion eingesetzt wird, mit entsprechenden Folgen für die CO₂-Emissionen. In den kommenden Jahren sollen auch die Kohlekraftwerke abgeschaltet werden. Damit bleiben vor allem kurz- bis mittelfristig nicht viele Optionen zur Ausweitung des Energieangebots. Der Ausbau von Wind- und Solarenergie soll beschleunigt werden, ebenso wie der Aufbau neuer Gaskraftwerke, die mit Wasserstoff betrieben werden können. Das ist sicherlich richtig, aber voraussichtlich unzureichend.

89. Deutschland hat außerdem ein besonderes Interesse an einem stärker integrierten europäischen Strommarkt. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die Übertragungsnetze entsprechend auszubauen, um von Kapazitäten der Nachbarländer profitieren zu können. Ob und in welchem Umfang das bei den anderen EU-Mitgliedstaaten auf Akzeptanz stößt, bleibt abzuwarten. Deutschland sollte außerdem die Forschung und Entwicklung neuer Technologien zur Energieerzeugung verstärken, unter anderem im Bereich der Fusionsreaktoren. Hieraus könnten sich zudem Externalitäten in Form der Entwicklung verwandter technologischer Innovationen als Nebenprodukte ergeben. Außerdem sollte eine pragmatische Politik, welche die Einsparung von Treibhausgasemissionen effizient und orientiert an der Vorgehensweise anderer Industriestaaten erreichen will, den Wiedereinstieg in den Betrieb von Kernkraftwerken und eine Genehmigung der heimischen Schiefergasförderung beinhalten.

90. In jedem Fall muss Deutschland sich darauf einstellen, bei den Energiekosten auf absehbare Zeit an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Auf einen subventionierten Industriestrompreis sollte Deutschland aus den in Abschnitt 4 erläuterten Gründen allerdings verzichten. Die Industrie muss sich an die veränderte Lage anpassen, voraussichtlich unter Auslagerung besonders energieintensiver Teile der Wertschöpfungsketten, wo das möglich ist.

6.3 Dekarbonisierung und Klimaschutz

91. Beim Klimaschutz sollte der Fokus auf der Fortentwicklung der CO₂-Bepreisung auf europäischer Ebene und internationalen Vereinbarungen über Klimaschutz liegen. Direkt lenkende staatliche Eingriffe zur Ausrichtung der industriellen Produktionsstruktur auf Klimaschutz sind nur in gut begründeten Ausnahmefällen sinnvoll, in denen dargelegt werden kann, dass die CO₂-Bepreisung keine hinreichende Wirkung entfaltet und die vorgesehenen Eingriffe das Problem lösen. Deutschland sollte darüber hinaus darauf Wert legen, sich im Einklang mit der EU-Klimapolitik zu bewegen, statt nationale Sonderwege zu gehen. Der Klimaschutz kann nur auf globaler Ebene erreicht werden und setzt eine Transformation voraus, die Klimaschutz und wachsenden Wohlstand miteinander verbindet.

6.4 Regulatorische und steuerliche Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen verbessern

92. Durch eine Ausweitung der im Wachstumschancengesetz ergriffenen Maßnahmen könnten die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland spürbar verbessert werden. Um im internationalen Steuerwettbewerb nicht weiter zurückzufallen, wäre außerdem eine Senkung des Steuersatzes auf einbehaltene Gewinne von Kapitalgesellschaften auf 25 Prozent sinnvoll.¹⁷

¹⁷ Vgl. Kronberger Kreis (2018).

93. Hindernisse sowohl für Investitionen etablierter Unternehmen als auch für Unternehmensgründungen liegen in hoher Bürokratiebelastung, langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und problematischen Regulierungen. Verbesserungen erfordern hier Detailarbeit und teils komplexe Abwägungen. Dennoch ist es wichtig, bei diesen Themen nennenswerte Fortschritte zu erzielen. Auch hier liegen vielfältige Vorschläge auf dem Tisch, beispielsweise für eine effizientere Regulierung zur Sicherstellung von Standards bei internationalen Lieferketten.

6.5 Digitalisierung vorantreiben

94. Die in Abschnitt 4.2 erläuterten Probleme der Digitalisierung stehen derzeit nicht im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte über den Industriestandort. Es besteht jedoch Konsens darüber, dass die Digitalisierung für die Zukunft des Industriestandorts Deutschland fundamentale Bedeutung hat. Gerade für die Weiterentwicklung vorhandener und die Entstehung neuer Unternehmen spielt die Nutzung der Potenziale, welche die Digitalisierung bietet, eine zentrale Rolle. Deshalb sollte die Digitalisierungspolitik als wichtiger Baustein einer Politik für den Wirtschaftsstandort Deutschland gesehen werden. Auch dazu liegen vielfältige Ansatzpunkte vor.¹⁸

6.6 Bereitstellung von Infrastruktur verbessern

95. Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur gehört zu den zentralen Staatsaufgaben. Hier hat es in der Vergangenheit in Deutschland Versäumnisse gegeben, vor allem in der Verkehrsinfrastruktur. Mangelnde Fortschritte auf diesem Gebiet haben teilweise mit den bereits erwähnten Problemen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren zu tun, aber auch mit mangelnder politischer Priorisierung und Governance-Problemen. Verbesserungen bei der Infrastruktur sollten grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen einschließen. In den Bereichen Kommunikation und bei der Energieinfrastruktur ist der Handlungsbedarf ebenfalls groß.

¹⁸ Vgl. ifo Institut (2021).

6.7 Außenhandel: Diversifizierung statt Reshoring

96. Eine Aufrechterhaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Deutschland auch künftig wirtschaftlich erfolgreich sein kann. Es ist wichtig, dass Deutschland sich weiterhin vor allem auf europäischer Ebene für eine offene, regelgebundene internationale Handelsordnung einsetzt und sich gegen protektionistische Tendenzen ausspricht.

97. Gleichzeitig müssen Risiken, die sich aus der Unterbrechung von Lieferketten ergeben können, stärker berücksichtigt und analysiert werden. Das ist primär Aufgabe der Unternehmen. Dennoch ist zu begrüßen, dass die Wirtschaftspolitik auf nationaler und europäischer Ebene Systeme zum Monitoring von Risiken bei der Versorgung mit Rohstoffen und anderen wichtigen Produkten entwickelt. Dafür ist es nicht zuletzt erforderlich, bessere Daten über internationale Lieferketten zu erheben und nutzbar zu machen. Problematischer ist der massive Einsatz von Steuergeldern für Reshoring, etwa in Form der in Abschnitt 4 diskutierten Ansiedlung von Chipfabriken. Diese Politik sollte überdacht werden. Die hier eingesetzten Steuergelder können besser verwendet werden.

Literaturverzeichnis

Bähr C., Bothe, D., Brändle, G., Klink, H., Lichtblau, K., Sonnen, L. und B. Zink (2023), Die Zukunft energieintensiver Industrien in Deutschland. Eine Studie von IW Consult und Frontier Economics im Auftrag des Dezernat Zukunft, Köln.

Bartsch, H. und J. Vatter (2023), Zeit für eine Transformative Angebotspolitik, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik 5/23, 14–17.

Berger, E., Bialek, S., Garnadt, N., Grimm, V., Other, L., Salzmann, L., Schnitzer, M., Truger, A. und V. Wieland (2022), A potential sudden stop of energy imports from Russia: Effects on energy security and economic output in Germany and the EU, GCEE Working Paper 01/2022, Wiesbaden, April 2022.

Blömer, M., Fuest, C. und A. Peichl (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst 4/2019, 34–43.

Blömer, M., Brandt, P., Dorn, F., Fuest, C. und A. Peichl (2021), Für mehr Beschäftigung und mehr steuerliche Entlastung für Familien: Ein Reformvorschlag zur Einkommensbesteuerung, ifo Schnelldienst 74(10), 37–49.

Bundeskartellamt (2023), Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Erzeugung elektrischer Energie 2022. Marktmachtbericht. Bonn, August 2023.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023), Industriepolitik in der Zeitenwende. Industriestandort sichern, Wohlstand erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken. Berlin, Oktober 2023

Egerer, J., Grimm, V., Lang, L. M., Pfefferer, U. und C. Sölch (2022), Mobilisierung von Erzeugungskapazitäten auf dem deutschen Strommarkt: Kurz- und mittelfristige Preiseffekte, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Fuest, C. und S. Jäger (2023), Können höhere Löhne zur Überwindung des Fachkräftemangels beitragen? Wirtschaftsdienst 103 (4), 253–258.

Fuest, C. und V. Meier (2023), Sustainable finance and climate change: wasteful but a political commitmentdevice?, Journal of Environmental Economics and Management 118, 102795.

Ifo Institut (2021), Benchmarking Digitalisierung in Deutschland, Studie im Auftrag der IHK München und Oberbayern, München.

Kronberger Kreis (2017), Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik, Kronberger Kreis-Studien Nr. 64, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studien Nr. 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2021), Die Herausforderungen jetzt annehmen! Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung, Kronberger Kreis-Studien Nr. 68, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Lang, M. und K. Lichtblau (2021), Bedeutung unternehmensnaher Dienstleistungen für den Industriestandort Deutschland/Europa, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, iw-Consult, Köln.

Pfaffl, C., Czernich, N. und O. Falck (2022), Digitale Transformation – wie kann Deutschland zu den führenden Nationen aufschließen? ifo Schnelldienst 2/2022, 3–23.

Stiftung Familienunternehmen (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, München.

ZEW (2023), Mannheim Tax Index – Update 2022, Mannheim.

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 71 Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland in Gefahr? Was zu tun ist und was man unterlassen sollte (2023)
- 70 Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie (2022)
- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Die Herausforderungen jetzt annehmen! (2021)
- 67 Die geldpolitische Strategie der EZB: Was geändert werden sollte und was nicht (2021) *auch auf Englisch*
- 66 Kein Rückzug in die Festung Europa! (2020) *auch auf Englisch*
- 65 Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck (2018)
- 64 Weckruf für die deutsche Wirtschaftspolitik (2017)
- 63 Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt? (2017)
- 62 Für eine echte Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2016)
- 61 Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen (2016) *auch auf Englisch*
- 60 Erbschaftsteuer: Neu ordnen statt nachbessern (2015)
- 59 Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung (2014)
- 58 Neustart in der Energiepolitik jetzt! (2014)
- 57 Renaissance der Angebotspolitik (2013)
- 56 Bildungsfinanzierung neu gestalten (2013)
- 55 Wie viel Koordinierung braucht Europa? (2012)
- 54 Reform der Geldbußen im Kartellrecht überfällig (2012) *auch auf Englisch*
- 53 Systemstabilität für die Finanzmärkte (2011)
- 52 Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa (2010)
- 51 Mehr Mut zum Neuanfang (2010)
- 50 Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitsloser (2009)
- 49 Für einen wirksamen Klimaschutz (2009)
- 48 Staatsfonds: Muss Deutschland sich schützen? (2008)
- 47 Unternehmensmitbestimmung ohne Zwang (2007)
- 46 Erbschaftsteuer: Behutsam anpassen (2007)
- 45 Dienstleistungsmärkte in Europa weiter öffnen (2007)
- 44 Den Subventionsabbau umfassend voranbringen (2006)
- 43 Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten (2005)
- 42 Tragfähige Pflegeversicherung (2005)
- 41 Flexibler Kündigungsschutz am Arbeitsmarkt (2004)
- 40 Gute Gemeindesteuern (2003)

- 39 Mehr Eigenverantwortung und Wettbewerb im Gesundheitswesen (2002)
- 38 Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen (2001)
- 37 Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen (2000)
- 36 Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs (2000)
- 35 Arbeitszeiten und soziale Sicherung flexibler gestalten (1999)
- 34 Die Aufgaben – Wirtschaftspolitische Orientierung für die kommenden Jahre (1998)
- 33 Osterweiterung der Europäischen Union (1998) *auch auf Englisch*
- 32 Globalisierter Wettbewerb (1998)
- 31 Sozialunion für Europa? (1996) *auch auf Englisch* (1997)
- 30 Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)
- 29 Einwanderungspolitik – Möglichkeiten und Grenzen (1994)
- 28 Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)
- 27 Zur Reform der Hochschulen (1993)
- 26 Privatisierung auch im Westen (1993)
- 25 Einheit und Vielfalt in Europa – Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung (1992) *auch auf Englisch und Französisch*
- 24 Zur Wirtschaftsreform in Osteuropa (1992)
- 23 Reform der öffentlichen Verwaltung (1991)
- 22 Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland (1990)
- 21 Soziale Marktwirtschaft in der DDR – Reform der Wohnungswirtschaft (1990)
- 20 Soziale Marktwirtschaft in der DDR
– Währungsordnung und Investitionsbedingungen (1990)
- 19 Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen (1989)
- 18 Reform der Unternehmensbesteuerung (1989)
- 17 Mehr Markt in der Energiewirtschaft (1988)
- 16 Das soziale Netz reißt (1988)
- 15 Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)
- 14 Reform der Alterssicherung (1987)
- 13 Mehr Markt im Gesundheitswesen (1987)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung – Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 6 Die Wende – Eine Bestandsaufnahme der deutschen Wirtschaftspolitik (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann (1984)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)

- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“

- 153 30 Jahre Wiedervereinigung: Mehr Mut zur Vielfalt (2020)
- 106 Lehren der Finanzmarktkrise (2009)
- 104 Irrwege in der Sozialpolitik (2008)
- 102 Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale (2008)
- 96 Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung – Für mehr Regeldisziplin (2006)
- 63 Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen (1999)
- 54 Gegen eine Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben (1997)
- 52 Arbeitslosigkeit und Lohnpolitik – Die Tarifautonomie in der Bewährungsprobe (1995)
- 43 Wirtschaftspolitik im geeinten Deutschland:
Der Kronberger Kreis zu Kernfragen der Integration (1992)
- 17 Die Reform des Gemeindesteuersystems (1988)
- 3 §116 Arbeitsförderungsgesetz: Es geht um die Neutralität des Staates (1986)

Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in der Reihe „Positionspapiere“

- 7 Für eine freie Preisbildung (2015)

Der Kronberger Kreis stellt sich vor:



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Sprecher des Kronberger Kreises, Direktor des Walter Eucken Instituts, Professor für Wirtschaftspolitik, Universität Freiburg, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Präsident des ifo Instituts, Direktor des Center for Economic Studies (CES), Geschäftsführer der CESifo GmbH München, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.



Prof. Dr. Justus Haucap

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Wettbewerb des Vereins für Socialpolitik, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Yale)

Professorin für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht und Ökonomik, Humboldt-Universität zu Berlin.



Prof. Volker Wieland Ph.D.

Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Frankfurt, ehem. Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Professor für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Inflationsbekämpfung und EZB-Bilanz: Mehr Tempo und Ausdauer zugleich!

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Europäische Zentralbank (EZB) wähnt sich auf einem guten Weg, die **hohe Inflation** im Euroraum hinter sich zu lassen und hat deshalb die Zinssteigerungen im Oktober 2023 nach zehn Anhebungen in Folge ausgesetzt. Gleichzeitig werden die **Rufe nach einer geldpolitischen Lockerung lauter**. Vor allem die Regierungen hochverschuldeter Staaten sehnen sich zurück nach niedrigeren Anleihezinsen, um sich fiskalpolitisch nicht stark einschränken zu müssen. Zudem wächst angesichts der konjunkturellen Eintrübung der **Druck auf die EZB**, die Zinsen bald wieder zu senken.
- Die EZB vernachlässigt in ihrer Entscheidungsfindung jedoch grundlegende monetäre Parameter. Die im Jahr 2008 eingeführte **Vollzuteilungspolitik** bei der Banken-Refinanzierung sowie die **massiven Anleihekäufe** durch das Eurosystem haben in den vergangenen Jahren zu einer **Aufblähung der EZB-Bilanz** und zum Aufbau einer **hohen Überschussliquidität** geführt, die einen **Nährboden für weitere inflationäre Entwicklungen** bildet. Dieses monetäre Risiko wird von der EZB in der geldpolitischen Praxis allerdings nahezu vollständig ausgeblendet.
- Die EZB sollte deshalb über einen **forcierten Bilanzabbau** und eine Abkehr von der Vollzuteilungspolitik ein möglichst rasches Abschmelzen der Überschussliquidität herbeiführen. Für eine **nachhaltige Inflationsbekämpfung** und zur Wahrung der **Unabhängigkeit der EZB** darf die Geldpolitik nicht durch **fiskalische Motive** geleitet werden. Die bestehenden **EU-Fiskalregeln** sollten daher nicht weiter verwässert, sondern konsequent angewendet werden.

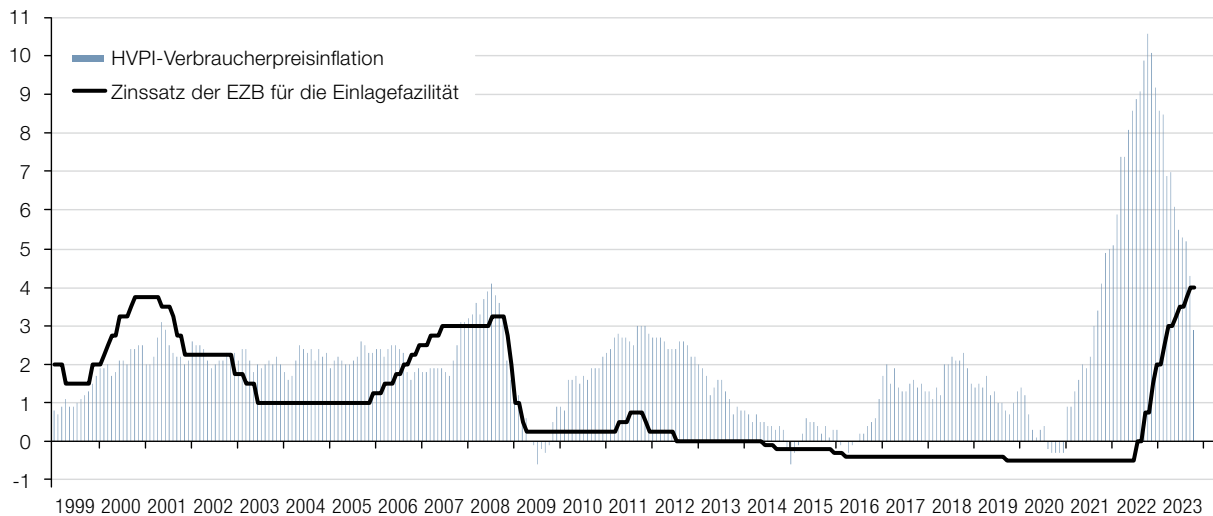
Hintergrund

Die Inflation im Euroraum hat sich im Jahresverlauf 2023 weiter abgeschwächt. Im Oktober 2023 betrug der Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) „nur“ noch 2,9 Prozent im Vergleich zum Vorjahresmonat, während er Anfang des Jahres bei 8,6 Prozent lag. Im Oktober 2022 hatte die Inflation mit 10,6 Prozent ihren bisherigen Höchststand erreicht, wobei die Verbraucherpreise in einigen Euro-Staaten zeitweise sogar um mehr als 20 Prozent stiegen. Für das laufende Jahr rechnet die Europäische Zentralbank (EZB) mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 5,6 Prozent, die im Jahr 2024 auf 3,2 Prozent und im Jahr darauf auf 2,1 Prozent sinken soll. Damit nähert sich die EZB ihrem mittelfristigen Inflationsziel von zwei Prozent an, sofern die eigenen Prognosen dieses Mal eintreffen sollten. Dementsprechend hat die EZB auf ihrer Ratssitzung im Oktober 2023 erstmals seit Juli 2022 keine weiteren Zinserhöhungen mehr beschlossen. Zuvor hatte sie die Leitzinsen zehn Mal in Folge angehoben (vgl. Abbildung 1).

Allerdings ist die um die stark schwankenden Energie- und Lebensmittelpreise bereinigte Kerninflationsrate mit 4,2 Prozent im Oktober 2023 nach wie vor deutlich zu hoch. Hinzu kommt, dass die Tarifabschlüsse im dritten Quartal 2023 Lohnerhöhungen von durchschnittlich 6 Prozent für die nächsten 12 Monate vorsehen, was den Inflationsdruck auf hohem Niveau verfestigen könnte. Des Weiteren werden sich die derzeit günstigen Basiseffekte bald wieder umkehren. Dennoch erwartet die EZB auch bei der Kerninflation einen weiteren Rückgang auf 2,9 Prozent im Jahr 2024 sowie auf 2,2 Prozent im Jahr 2025.

Abbildung 1:
Späte Zinsreaktion der EZB auf Rekordinflation

Quelle: EZB, Eurostat.



Die Inflationssorgen scheinen sich – zumindest auf den ersten Blick – zu verflüchtigen, während die schwächelnde Konjunktur in Europa sowie die sehr hohen Schuldenstände einiger Mitgliedstaaten wieder stärker in den Vordergrund rücken. Für die 20 Staaten der Währungsunion erwartet die EZB in ihrer September-Prognose ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von lediglich 0,7 Prozent im laufenden Jahr und 1,0 Prozent im Jahr 2024. Gleichzeitig machen sich die Auswirkungen der in den vergangenen Jahren aufgehäuften Rekordschulden zunehmend in den öffentlichen Haushalten sowie in den Bilanzen des europäischen Bankensektors bemerkbar: Der steile Anstieg der Zinsen für Staatsanleihen erhöht die Refinanzierungskosten und reduziert die fiskalischen Spielräume vor allem für die ohnehin hochverschuldeten Staaten. Die durch den Zinsanstieg hervorgerufenen Kursverluste der Anleihebestände führen zu einem steigenden Abschreibungsbedarf in den Bankbilanzen und tragen damit zu einem tendenziell höheren Risiko für die Finanzstabilität im Euroraum bei.

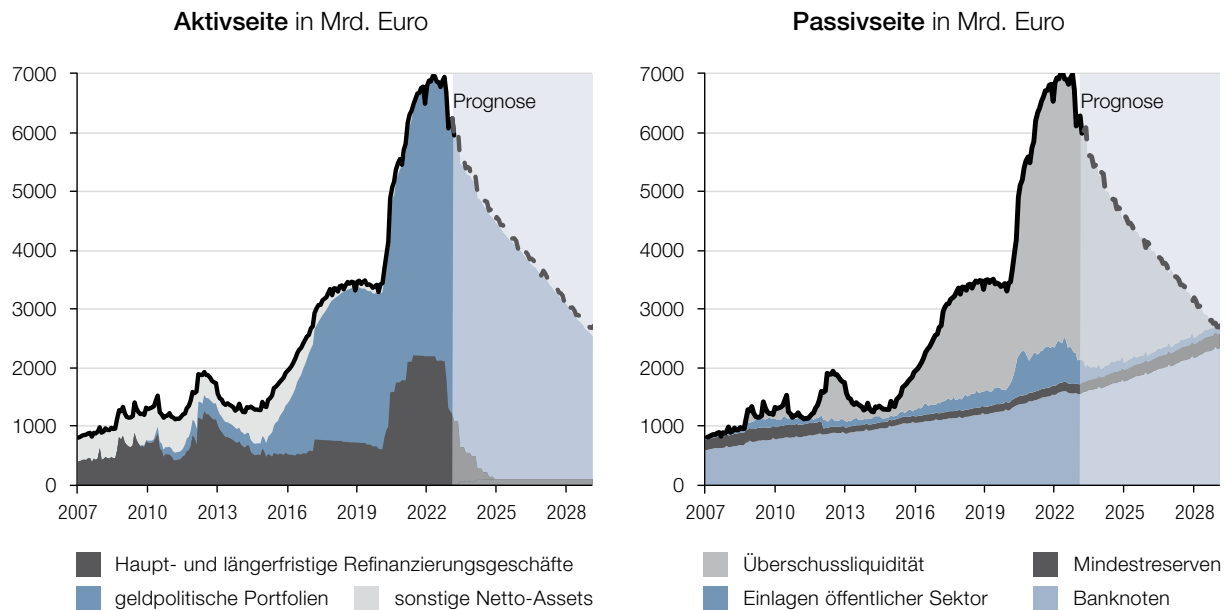
Diese Faktoren verstärken den Druck auf die EZB, von weiteren Zinserhöhungen abzusehen und den geldpolitischen Kurs perspektivisch wieder zu lockern. Dabei agiert die EZB weit weniger restriktiv, als es die vergangenen Zinsanstiege vermuten lassen. Die Geldpolitik der EZB befindet sich seit nunmehr 15 Jahren in einem Krisenmodus, der durch eine Vielzahl unkonventioneller, expansiv wirkender Maßnahmen gekennzeichnet ist: Nach dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2008 verfolgte die EZB für weit mehr als eine Dekade eine Strategie der Niedrig- bzw. Nullzinspolitik. Zusätzlich stellt sie den Banken seither unter Anwendung einer „Vollzuteilungspolitik“ so viel Liquidität wie gewünscht in unbegrenzter Höhe zur Verfügung. Mit dem Ziel, eine Fragmentierung des Interbankenmarktes zu verhindern und die Transmission der Geldpolitik sicherzustellen, wurden zusätzlich die Standards für notenbankfähige Sicherheiten gesenkt, der Mindestreservesatz reduziert und das Angebot an längerfristigen Refinanzierungsgeschäften ausgeweitet. Seit dem Jahr 2010 hat das Eurosystem zudem in großem Umfang Staats- und Unternehmensanleihen erworben, wodurch die Grenze zur untersagten monetären Staatsfinanzierung zunehmend verwischt wurde.

Überschussliquidität als Nährboden für Inflation

Das Zusammenwirken der unkonventionellen Maßnahmen hat vor allem seit Beginn der Anleihekäufe im Rahmen des APP (Asset Purchase Programme) und des PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme) zu einer massiven Ausweitung der EZB-Bilanz geführt. Als Nebeneffekt dieser Bilanzausweitung konnte in erheblichem Umfang Überschussliquidität aufgebaut werden, d.h. es wurde dem Bankensektor deutlich mehr Liquidität zur Verfügung gestellt als eigentlich benötigt. Die überschüssige Liquidität wurde von den Banken über die Einlagenfazilität zeitweise beim Eurosystem „geparkt“. Dadurch stieg die Bedeutung des Einlagensatzes, zu dem diese Einlagen verzinst werden, für die Höhe der kurzfristigen Geldmarktzinsen (Euro Short-Term Rate). Während sich der kurzfristige Geldmarktzins vor Entstehung der Überschussliquidität innerhalb des EZB-Zinskorridors am Hauptrefinanzierungssatz orientierte, bewegt er sich seither entlang des Einlagensatzes und somit am unteren Ende des Korridors.

Abbildung 2:
Rekordbilanz trotz Rekordinflation

Quelle: Schnabel, I. (2023), *Back to normal? Balance sheet size and interest rate control*, Speech at Columbia-University, New York, 27.03.2023.



Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, ist die Überschussliquidität in Höhe von derzeit rund 3,6 Billionen Euro das Ergebnis einer massiven Ausweitung der EZB-Bilanz und der monetären Basis. Zwar besteht grundsätzlich kein monokausaler und unmittelbarer Zusammenhang zwischen Entwicklung von Geldmenge und Inflation, da Veränderungen des allgemeinen Preisniveaus auch durch gesamtwirtschaftliche Angebots- oder Nachfrageschwankungen sowie exogene Schocks hervorgerufen werden können. Gleichwohl zeigt sich ein solcher Zusammenhang vor allem in einem Umfeld hoher Inflationsraten, während er in Phasen niedrigerer Inflation – wie sie in den letzten 25 Jahren vorherrschten – schwächer ausfällt (vgl. Abbildung 3).

Gerade die scheinbar abnehmende Bedeutung monetärer Effekte in einem Umfeld geringer Inflationsraten hat dazu verleitet, den langfristigen Zusammenhang zwischen Inflation und Geldmenge zu unterschätzen. Das illustrieren die Anpassungen im Rahmen der Strategieüberprüfung der EZB, die im Sommer 2021 abgeschlossen wurde und zu einer erneuten Anhebung des Inflationsziels geführt hat. Zudem wurde die Bedeutung monetärer Effekte in der Zwei-Säulen-Strategie der EZB zur Gesamtbeurteilung der Risiken für die Preisstabilität weiter marginalisiert, indem andere Aspekte wie die Sicherung der Finanzstabilität und die Transmission der Geldpolitik stärker in den Fokus rückten.

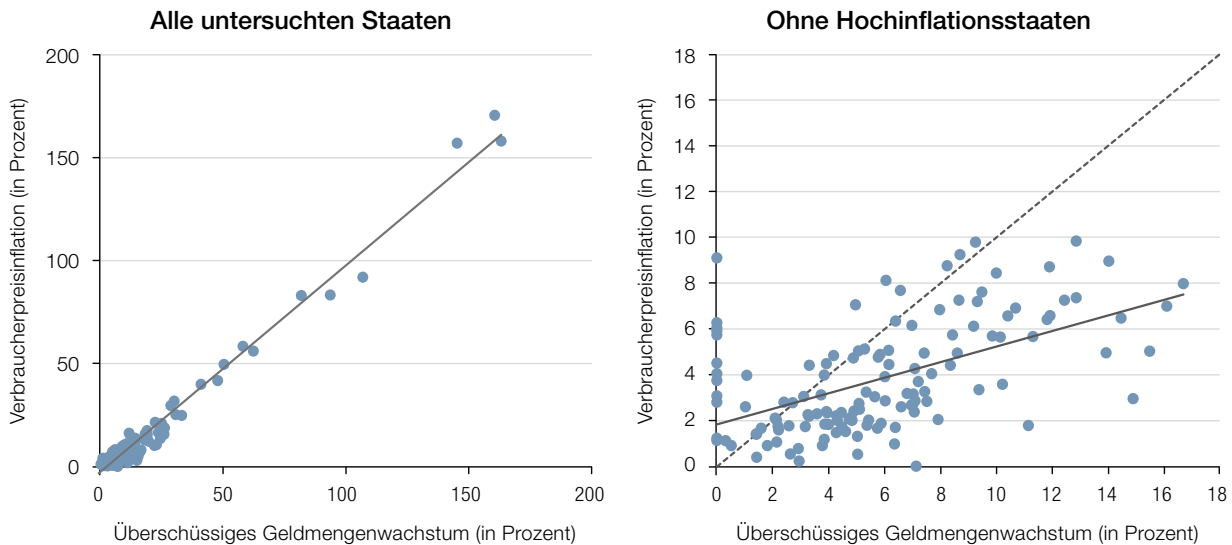
Dies hatte erstens zur Folge, dass die EZB sehr spät, nämlich erst im Juli 2022, mit ersten Zinsschritten auf die hohe Inflation reagierte. Im Gegensatz zu anderen Notenbanken wie der US-amerikanischen Federal Reserve oder der Bank of England hielt sie zu lange an der Einschätzung fest, dass die hohe Inflation nur „vorübergehend“ sei. Zweitens hat die EZB – trotz bereits aufgeblähter Bilanz und Inflationsraten von fast zehn Prozent – noch vor der ersten Zinserhöhung im Juli 2022 eine Krisensitzung nicht etwa wegen der Rekordinflation einberufen, sondern um ein neues Instrument (TPI – Transmission Protection Instrument) zum selektiven Ankauf von Anleihen zu schaffen. Mit diesem Instrument sollen vermeintlich ungerechtfertigte Zinsspreads innerhalb der Währungsunion zurechtgestutzt werden. Das TPI kam bislang noch nicht zum Einsatz, wohl vor allem deshalb, weil die EZB bereits im Rahmen ihrer PEPP-Reinvestitionen deutliche Umschichtungen zugunsten hochverschuldeter Eurostaaten wie Italien durchgeführt hat. Damit weicht die EZB von dem Prinzip ab, dass Staatsanleihekäufe in der Regel nach dem Kapitalschlüssel des Eurosystems erfolgen, um unerwünschte fiskalische Umverteilungseffekte zu vermeiden und die Unabhängigkeit der Geldpolitik zu schützen.

Der Bedeutung eines Bilanzabbaus zur Inflationsbekämpfung wird seitens der EZB insgesamt zu wenig Aufmerksamkeit beigemessen. Mit Blick auf die Höhe der Überschussliquidität erscheint es fraglich, ob die bisher vorgesehenen Maßnahmen der EZB genügen, um eine Bilanzverkürzung in der von ihr prognostizierten und in Abbildung 2 dargestellten Größenordnung zu erreichen. Ebenso ist zu bezweifeln, ob der erst bis zum Jahr 2029 vorgesehene Bilanzabbau überhaupt ausreicht (und bis dahin trotz aller Widerstände umgesetzt wird), um die Inflationsrisiken nachhaltig zu minimieren und eine Rückkehr zum mittelfristigen Inflationsziel von zwei Prozent zu gewährleisten.

Abbildung 3: Überschüssige Geldmenge führt oft zu Inflation

Quelle: Borio et al. (2023), Does money growth help explain the recent inflation surge?, BIS Bulletin No. 67.

Anmerkungen: Länderspezifische, nicht-überlappende 10-Jahres-Durchschnittswerte. Das überschüssige Wachstum der Geldmenge ergibt sich aus der Differenz zwischen Geldmengenwachstum und realem BIP.



Handlungsempfehlungen zur effektiven Inflationsbekämpfung

Vor diesem Hintergrund sind trotz des derzeit nachlassenden Preisdrucks entschlossenere Maßnahmen notwendig, um **inflationären Entwicklungen den Nährboden zu entziehen**. Die seit Juli 2022 vorgenommenen Zinserhöhungen sind zwar ein wichtiger erster Schritt, reichen für sich genommen aber nicht aus. Vielmehr ist eine konsistente Gesamtstrategie, die neben einem forcierten Abbau von EZB-Bilanz und Überschussliquidität auch eine insgesamt restriktivere Liquiditätssteuerung vorsieht, unabdingbar. Hierzu sind folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die EZB darf dem (politischen) **Druck nicht nachgeben**, die Zinsen zu frühzeitig wieder zu senken. Stattdessen sollten bei Bedarf weitere Erhöhungen folgen.
- Für einen **spürbaren Bilanzabbau** sind die Anleihebestände des Eurosystems in einem erheblichen Umfang zu reduzieren. Die derzeitige Praxis, die auslaufenden Anleihen im Rahmen des PEPP bis mindestens Ende 2024 zu reinvestieren und diese lediglich beim APP nicht wieder anzulegen, ist unzureichend. Stattdessen sollten **alle Anleiheportfolios** nach einem **klar definierten Abbaupfad deutlicher und schneller reduziert** werden.
- Eine **Erhöhung des Mindestreservesatzes** hätte den positiven Effekt, dass ein Teil der überschüssigen Liquidität gebunden wird.
- Eine **Abkehr vom Vollzuteilungsverfahren** würde dazu beitragen, dass sich die Liquiditätsbereitstellung wieder am tatsächlichen Bedarf des Bankensektors orientiert und das Entstehen überschüssiger Liquidität vermieden wird. Die im Rahmen der Finanzkrise im Jahr 2008 eingeführte Vollzuteilungspolitik kann in der Not Liquiditätsengpässe verhindern. Sie sollte aber **lediglich temporär** angewendet werden und **keinen Dauerzustand** darstellen.
- Darüber hinaus erfordern die massiv gestiegenen Anleiherenditen eine **entschlossene Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten**, um einen weiteren Anstieg der Staatsschuldenquoten zu verhindern. Für die **Unabhängigkeit der EZB** und die **Gewährleistung der Preisniveaustabilität** ist es zwingend erforderlich, dass die Geldpolitik **nicht von fiskalischen Motiven dominiert** wird. Andernfalls drohen eine weitere Schuldenvergemeinschaftung und Inflation. Zur **Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit** in einer Währungsunion mit heterogenen Volkswirtschaften sind **einheitliche Fiskalregeln** unerlässlich. Entscheidend ist daher, dass die bestehenden EU-Fiskalregeln im laufenden Konsultationsprozess **nicht weiter verwässert** werden und ihre Einhaltung von der EU-Kommission konsequent und transparent überwacht wird.

Ansprechpartner: Dr. Jörg König und Tim Meyer

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de

Der kurzsichtige Schuldenstaat 1,5 Mrd. Euro gespart – 56 Mrd. Euro verschenkt

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen politischen Maßnahmen haben in Deutschland zu einem **erheblichen Anstieg der Staatsausgaben** geführt. Um den entstandenen Finanzbedarf zu decken, griffen Deutschland und andere OECD-Länder verstärkt auf die **öffentliche Verschuldung** zurück. Das **günstige Zinsniveau** in dieser Zeit machte diese Entscheidung finanziell attraktiv.
- Insgesamt zeigt sich, dass die Staatsverschuldung in Deutschland überwiegend **kurzfristig finanziert** wurde, was sich auch im internationalen Vergleich widerspiegelt. Die durchschnittliche Fristigkeit der deutschen Staatsverschuldung liegt im unteren Drittel der OECD- und Euro-Länder. Die Entscheidung für kurze Laufzeiten wurde in Deutschland vor allem mit **Zinsersparnissen** begründet. Während der Corona-Pandemie war der Zinsaufschlag jedoch gering und die langfristige Verschuldung im Vergleich relativ günstiger. Eine auf kurze Laufzeiten ausgerichtete Verschuldungsstrategie bot mit **1,5 Mrd. Euro** nur noch **begrenzte Kostenvorteile**.
- Das Versäumnis, sich in der Niedrigzinsphase nicht längerfristig zu verschulden, verursacht zusätzliche Zinskosten in Höhe von **56,2 Mrd. Euro** bis 2030. Wenn sich der Staat schon entschlossen hatte, während der Pandemie **Rekordschulden** aufzunehmen, dann hätte er dies zumindest zu **günstigen Konditionen** tun sollen. Insbesondere für die Jahre 2022 bis 2025 hätte der Steuerzahler so deutlich geringere Zinsausgaben zu tragen gehabt, als dies nun – zusätzlich zu den ohnehin knappen Kassen – der Fall ist.

Die Laufzeiten deutscher Staatsanleihen

Die **Corona-Pandemie** und die in ihrer Folge ergriffenen politischen Maßnahmen haben die Staatsausgaben in Deutschland in die Höhe getrieben. Wie auch andere OECD-Länder hat sich Deutschland dafür entschieden, den **zusätzlichen Finanzbedarf** zu einem großen Teil durch **öffentliche Verschuldung zu finanzieren**, was sich aufgrund der niedrigen Zinsen äußerst günstig bewerkstelligen ließ. Allerdings erscheint das **Schuldenmanagement** des Bundes

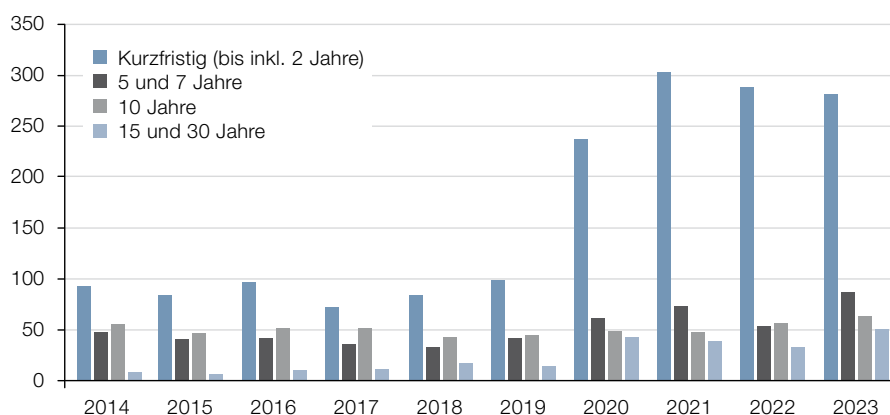


Abbildung 1:

Die Corona-Schulden wurden kurzfristig finanziert

Schuldenaufnahme des Bundes nach Laufzeiten in Mrd. Euro

Quelle: Deutsche Finanzagentur, Statistiken zum Primärmarkt Anfang 2023. Zahlen für 2023 sind Planwerte.

und der Finanzagentur bei näherer Betrachtung **fragwürdig**, insbesondere im Hinblick auf die **Fälligkeitsstruktur** der öffentlichen Verschuldung.

Die durchschnittliche Laufzeit der im Jahr 2022 umlaufenden deutschen Anleihen und sonstigen marktfähigen Schuldtitel betrug laut OECD-Statistik weniger als 7 Jahre. **Zwei Drittel der Kreditaufnahme** von 448,7 Mrd. Euro im Jahr 2022 wurden **kurzfristig finanziert**, das heißt mit Laufzeiten von bis zu zwei Jahren (Abbildung 1). Konkret wurden 220 Mrd. Euro der Neuemissionen als sogenannte BuBills (unverzinsliche Schatzanweisungen mit einer Laufzeit von 6 bzw. 12 Monaten) und weitere 67 Mrd. Euro als zweijährige Anleihen emittiert. Auch 2021 hatten weniger als 20 Prozent der aufgenommenen Kredite eine Laufzeit von 10 Jahren oder länger (Abbildung 2).

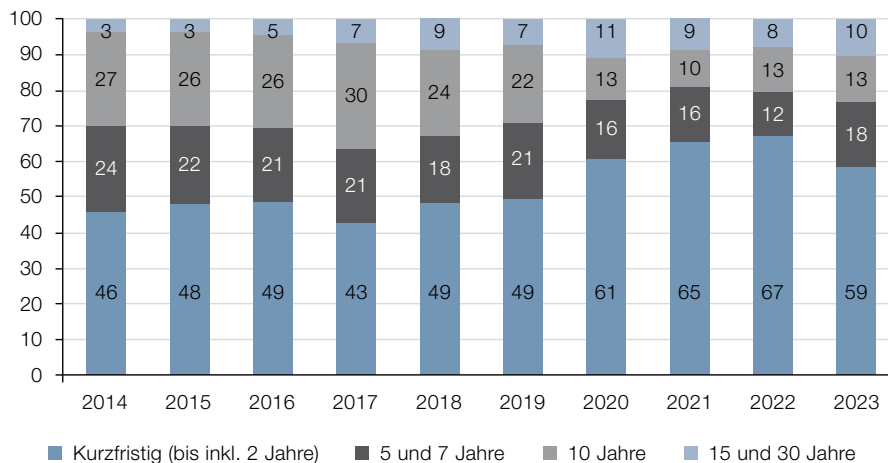


Abbildung 2:
Kurzfristige Emissionsstruktur deutscher Staatsanleihen in Prozent

Quelle: Deutsche Finanzagentur, Statistiken zum Primärmarkt Anfang 2023. Zahlen für 2023 sind Planwerte.

Staatsverschuldung im internationalen Vergleich

Ziel des **Staatsschuldenmanagements** sollte es sein, die vom Staat benötigten Mittel zu möglichst günstigen Konditionen und damit niedrigen Zinsen zu beschaffen und gleichzeitig die Risiken, insbesondere **Zinsänderungs- und Refinanzierungsrisiken, zu minimieren**. Der Zielkonflikt zwischen Zinssparnis und Planungssicherheit bzw. Risikominimierung steht daher im Mittelpunkt der Diskussion um die Laufzeiten der Staatsverschuldung.

Kurzfristige Anleihen können aufgrund der hohen Nachfrage nach geldnahen, sicheren Finanzinstrumenten in der Regel zu **niedrigeren Zinsen** platziert werden als langfristige Anleihen. Gleichzeitig tragen Staat und Steuerzahler bei kurzfristigen Anleihen ein höheres **Zinsänderungsrisiko**, insbesondere das Risiko, dass die Zinsen am Ende der Laufzeit höher sind als zu Beginn und daher Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen notwendig werden, um

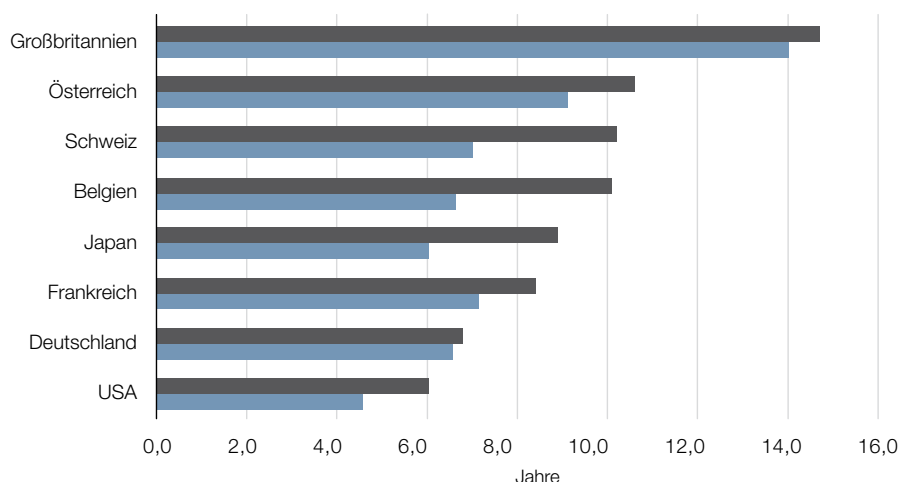


Abbildung 3:
Stillstand in Deutschland – Die durchschnittliche Laufzeit der Staatsschulden im internationalen Vergleich

■ 2022
■ 2007

Quelle: OECD Sovereign Borrowing Outlook 2023.

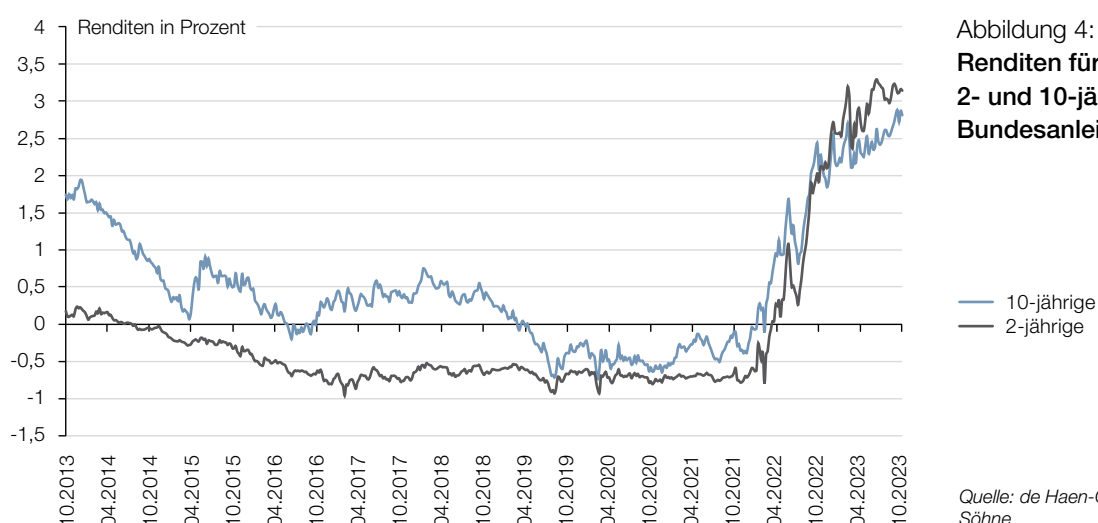
die gestiegenen Zinskosten zu finanzieren. Kurzfristige Anleihen bieten somit in der Regel **Kostenvorteile**, aber auch **weniger Planungssicherheit**.

Demgegenüber ermöglichen **langfristige Schulden** eine **gleichmäßige Verteilung des Schuldendienstes**. Dies bedeutet Planungssicherheit für den Staat und die Steuerzahler, da mögliche Zinssteigerungen in der Zukunft erst zeitverzögert zu höheren Zinsausgaben führen. Die Glättung der Ausgaben trägt dazu bei, **ungeplante Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen zu vermeiden**, insbesondere nach plötzlichen nominalen Zinserhöhungen wie derzeit. Eine Glättung der Steuereinnahmen geht mit niedrigeren erwarteten zusätzlichen Steuerbelastungen einher, da zusätzliche Steuerbelastungen konvex in den Steuersätzen bzw. in der Steuerquote sind. Bei langfristiger Verschuldung steht der Staat im Falle eines unerwarteten Inflationsanstiegs, wie in den letzten 18 Monaten, ebenfalls besser da, weil er die ausstehenden Schuldtitel nominal tilgt und die inflationsbedingt höheren Steuereinnahmen dies erleichtern. Langfristige Anleihen bieten daher **mehr Planungssicherheit**, allerdings zu **höheren Kosten**.

Insgesamt wurden die Corona-Schulden in Deutschland kurzfristig finanziert. Im **internationalen Vergleich** ist die **durchschnittliche Fristigkeit der deutschen Staatsverschuldung eher gering** und liegt im unteren Drittel der OECD- und Euro-Länder (Abbildung 3). Die meisten OECD-Länder haben die Laufzeiten ihrer Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2022 deutlich verlängert. Die durchschnittliche Laufzeit stieg von 6,1 auf 8,2 Jahre. Deutschland erhöhte sie hingegen nur von 6,5 auf 6,8 Jahre.

Kurzfristige versus mittelfristige Verschuldung

In Deutschland war das **Hauptargument für kurze Laufzeiten die Zinsersparnis**. Gerade während der Corona-Pandemie war der Zinsaufschlag jedoch gering. Im ersten Quartal 2021 lag die Rendite einer 2-jährigen Anleihe bei -0,7 Prozent und die einer 10-jährigen Anleihe bei -0,5 Prozent. Damit betrug die Zinsdifferenz zwischen 2- und 10-jährigen Anleihen nur noch 0,2 Prozent. Anfang 2018 lag die Differenz noch bei rund 1 Prozent und Anfang 2010 sogar bei rund 2 Prozent.¹ Langfristige Verschuldung war somit relativ günstiger geworden. Durch die kurze Laufzeit der Verschuldung konnte der Bund zwischen den Jahren 2019 und 2021 **eine Zinsersparnis von etwa 1,5 Mrd. Euro** realisieren. Diese Verschuldungsstrategie hatte somit nur noch geringe Kostenvorteile. Am aktuellen Rand liegt die Rendite 2-jähriger Anleihen sogar über der Rendite 10-jähriger Anleihen, wie Abbildung 4 zeigt. Diese inverse Zinsstruktur ist auf die Erwartung zurückzuführen, dass die Nominalzinsen im Zuge der Inflationsbekämpfung der Europäischen Zentralbank (EZB) längerfristig wieder sinken werden.



Quelle: de Haen-Carstanjen & Söhne.

¹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, Gutachten 04/2021.

Kosten aufgrund kurzfristiger Haushaltspolitik

Die **kurzfristige Finanzierungsstruktur** der deutschen Staatsanleihen und deren starker Anstieg – die Staatsverschuldung steigt zwischen den Jahren 2019 und 2022 um 35 Prozent – führen dazu, dass gerade in den kommenden beiden Jahren bei angespannter Haushaltslage **besonders hohe Zinsausgaben** des Bundes zu erwarten sind. Für die Jahre 2024 und 2025 rechnet der Bund mit Zinsausgaben in Höhe von jeweils knapp **37 Mrd. Euro**. Der Anstieg der Zinsausgaben ist unter anderem auf die **kurzfristige und kurzfristige Schuldenpolitik** der Jahre 2015 bis 2022 zurückzuführen. Obwohl sich die Zinsen für Staatsanleihen auf einem historisch niedrigen Niveau befanden, wurde diese Situation bis zum Zinsanstieg Anfang 2022 nicht genutzt, um sich längerfristig zu verschulden.

Zur Veranschaulichung: Hätte der Staat die in den Jahren 2022 bis 2030 zu tilgenden Anleihen nicht mit einer **Laufzeit von 5 Jahren oder kürzer**, sondern mit einer Laufzeit von 10 Jahren emittiert, ergäbe sich bei einem aktuell zu kalkulierenden Refinanzierungszinssatz von 3 Prozent eine **Zinsersparnis von 56,2 Mrd. Euro** bis zum Jahr 2030. Hierfür wurde die Zinsersparnis der jeweils zu revolvingierenden Anleihen des Bundes in den Jahren 2015 bis 2022 berechnet, wenn anstelle der unverzinslichen Schatzanweisungen mit einer Laufzeit von 6 und 12 Monaten sowie der Bundes-schatzanweisungen mit einer Laufzeit von 2 Jahren Bundesanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren emittiert worden wären. Insbesondere für die Jahre 2022 bis 2025 hätte der Staat – und damit der Steuerzahler – angesichts knapper Haushaltskassen deutlich geringere Zinsausgaben zu tragen.

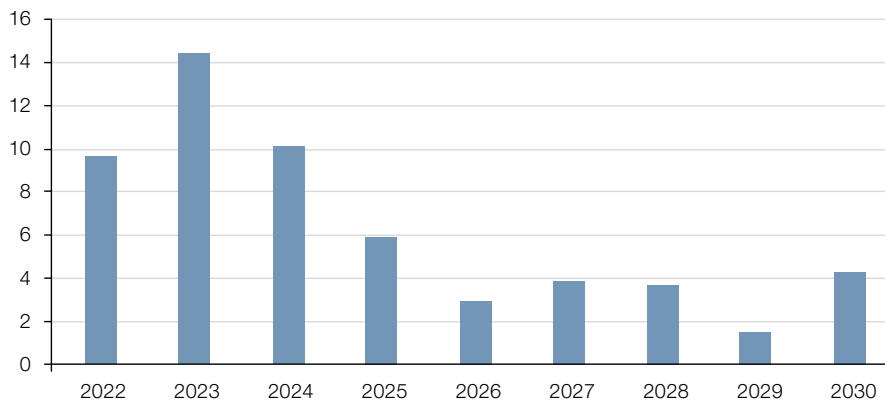


Abbildung 5:
**56,2 Mrd. an Zins-
kosten aufgrund
des kurzfristigen
Staatsschulden-
managements**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Fazit

Wie schlecht der Staat mitunter wirtschaftet und wie **kurzatmig und wenig vorausschauend seine Haushaltsführung** ist, wird besonders am Beispiel des Jahres 2021 deutlich. Damals rollte die Inflation bereits und es war klar, dass die Zeit der Niedrigzinsen bald vorbei sein würde. Das **Bundesministerium der Finanzen** vermerkte im November 2021 allerdings, dass eine „**Zinswende mit deutlich steigenden Realzinsen unwahrscheinlich**“ sei.² Der Fiskus reagierte nicht – man war mit dem **Wahlkampf** beschäftigt.

Der **historisch fast einmalige Kostenvorteil** einer besonders günstigen Verschuldung bei langen Laufzeiten verstrich somit **ungenutzt**. Wenn der Staat sich schon entschlossen hatte, während der Pandemie Rekordschulden aufzunehmen, dann hätte er dies zumindest zu günstigen Konditionen tun sollen. Diese **56 Milliarden Euro Chance für sinnvolle Ausgaben bzw. Investitionen** wurde vertan.

Ansprechpartner: Dr. Tobias Kohlstruck

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de

² Bundesrechnungshof (2022), Bericht nach §88 Abs. 2 BHO-Information über die Entwicklung des Einzelplans 32 für die Beratung zum Bundeshaushalt 2023, Bonn.

ERDRÜCKENDE BÜROKRATIE: NEUE FREIRÄUME BRAUCHT DAS LAND!

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 172 | September 2023



Tim Meyer

ERDRÜCKENDE BÜROKRATIE: NEUE FREIRÄUME BRAUCHT DAS LAND!

Tim Meyer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 172

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Bürokratisierung und Überregulierung in Deutschland 06
 - 2.1** Steigender Erfüllungsaufwand 06
 - 2.2** Komplexitäts- und Umsetzungsproblematik 09
 - 2.3** Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Status quo 13
 - 2.4** Expandierende Ministerialbürokratie 15
- 3** Handlungsoptionen und Reformansätze 19
 - 3.1** Reduktion und Begrenzung des Erfüllungsaufwands 19
 - 3.2** Praxistaugliche und bürokratiearme Regulierung 20
 - 3.3** Reformansätze für Planungs- und Genehmigungsverfahren 23
 - 3.4** Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung 24
 - 3.5** Stellenwachstum der Ministerialverwaltung stoppen 26
- 4** Fazit und Ausblick 27

Literatur 28

Executive Summary 32

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Nomad_Soul – Adobe Stock



Die Publikation ist über diesen
QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“

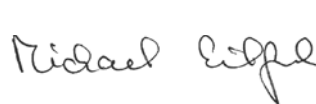
Charles de Montesquieu (1689-1755)

Dieser einfach klingende Grundsatz scheint in Deutschland angesichts von über 1.700 Gesetzen, fast 2.800 Rechtsverordnungen mit insgesamt mehr als 93.000 Einzelnormen allein im Bundesrecht in Vergessenheit geraten zu sein. Anstatt die Fülle bestehender Vorschriften zu hinterfragen und auf ihre Sinnhaftigkeit, Praxistauglichkeit oder Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, nimmt der Regulierungseifer immer weiter zu: Die Reform der Grundsteuer, die nicht nur die betroffenen Bürger, sondern auch zuständige Behörden über Gebühr strapaziert, frustriert und überfordert. Ein kleinteiliges und hochkomplexes Lieferkettengesetz, das vor allem für die ohnehin schon überproportional belastete mittelständische Wirtschaft mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden ist. Eine erweiterte Nachhaltigkeitsberichterstattung, die hierzulande mehr als 15.000 Unternehmen verpflichtet, ihren ökologischen Fußabdruck anhand neuer Dokumentationspflichten auszuweisen und weit über das Ziel einer angemessenen Regulierung hinausgeht. Die Aufzählung aktueller Beispiele ließe sich nach Belieben fortführen. Bei der Regulierung von Bürgern und Unternehmen gilt offensichtlich das Motto „Viel hilft viel“. Mit der Konsequenz, dass die Belastungsgrenze des „Zu viel“ immer häufiger überschritten wird.

Die Folgen dieses Regulierungseifers sind aus mehreren Gründen verheerend: Die unternehmerische und wirtschaftliche Freiheit wird zusehends eingeschränkt. Anreize und Motivation für Gründergeist, Unternehmerrmut und Leistungsbereitschaft gehen verloren – ein Land der Tüftler und Denker wird zu einem der Zögerer und Bedenkenträger. Ebenso wird die wirtschaftliche Dynamik durch einen unflexiblen und überfrachteten Regulierungsrahmen sowie selbstvergrößernden Verwaltungsapparat ausgebremst. Vor diesem Hintergrund

stellt sich die Frage, wie es gelingen soll, aus dem aktuellen Krisenumfeld herauszuwachsen und langfristig ein solides Fundament für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung zu sichern, wenn Fortschritt und Innovation in ein immer enger werdendes Korsett regulatorischer Vorschriften hineingezwungen werden. Die Bürokratie lähmt das Land und sorgt sprichwörtlich für einen behördlich verordneten Stillstand, der sich auch im stockenden Ausbau von Schienennetzen, erneuerbaren Energien oder der schleppenden Sanierung maroder Brücken und Schulen niederschlägt. Ein Zustand, der weder zufriedenstellend noch zukunftsorientiert ist, sondern Beharrungstendenzen und Strukturprobleme verstärkt.

Die Rufe nach Bürokratieabbau sind vermutlich so alt wie die Bürokratie selbst, entsprechende Vorschläge füllen regelmäßig Wahl- und Parteiprogramme. Doch trotz vielfacher Versprechungen, politischer Absichtserklärungen und im Kern gut gemeinter Vorschläge konnten in der Vergangenheit keine substanziellen Erfolge erzielt werden. Häufig verfolgten Maßnahmen nur einen kosmetischen Ansatz, während vor grundlegenden Reformen zurückgeschreckt wurde. Doch gerade mit Blick auf die immer weiter zunehmende Komplexität des Regulierungsgefüges und Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wären elementare Veränderungen und eine Besinnung auf den von Montesquieu beschriebenen Grundsatz notwendiger denn je. Die vorliegende Publikation liefert dazu Ideen und Vorschläge.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Ein effizienter Regulierungsrahmen ist für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung unerlässlich. Er legt einerseits die Spielregeln für unternehmerische Aktivitäten fest und trägt zur Sicherung des Wettbewerbs bei. Andererseits schafft er Rechtssicherheit und definiert Sicherheits- und Qualitätsstandards für Produzenten und Verbraucher. Ein hinreichend flexibler Regulierungsrahmen ermöglicht zudem, frühzeitig auf disruptive Veränderungen reagieren zu können. Regulierung und Bürokratie sollten stets als Mittel zum Zweck und nicht als Selbstzweck dienen. Problematisch ist ein zu kleinteiliger, komplexer und überfrachteter Regulierungsrahmen, der nicht nur mit zunehmenden Berichts- und Dokumentationspflichten oder langwierigen Prüfverfahren verbunden ist, sondern infolge einer steigenden Regulierungsintensität und neuer Vorschriften wirtschaftliche Aktivitäten erschweren oder gar verhindern kann, indem knappe unternehmerische Ressourcen gebunden werden, die nicht mehr für Investitionen, Innovationen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Auch wenn der Übergang zwischen angemessenem Regulierungsrahmen und Überregulierung im Einzelfall nicht immer eindeutig und zumeist fließend ist, hat in Deutschland insgesamt ein besorgniserregender Trend eingesetzt, der immer stärker in Richtung Bürokratisierung und Überregulierung zeigt. Im internationalen Vergleich gilt Deutschland bereits als ein Hochbürokratieland (vgl. Abbildung 1).

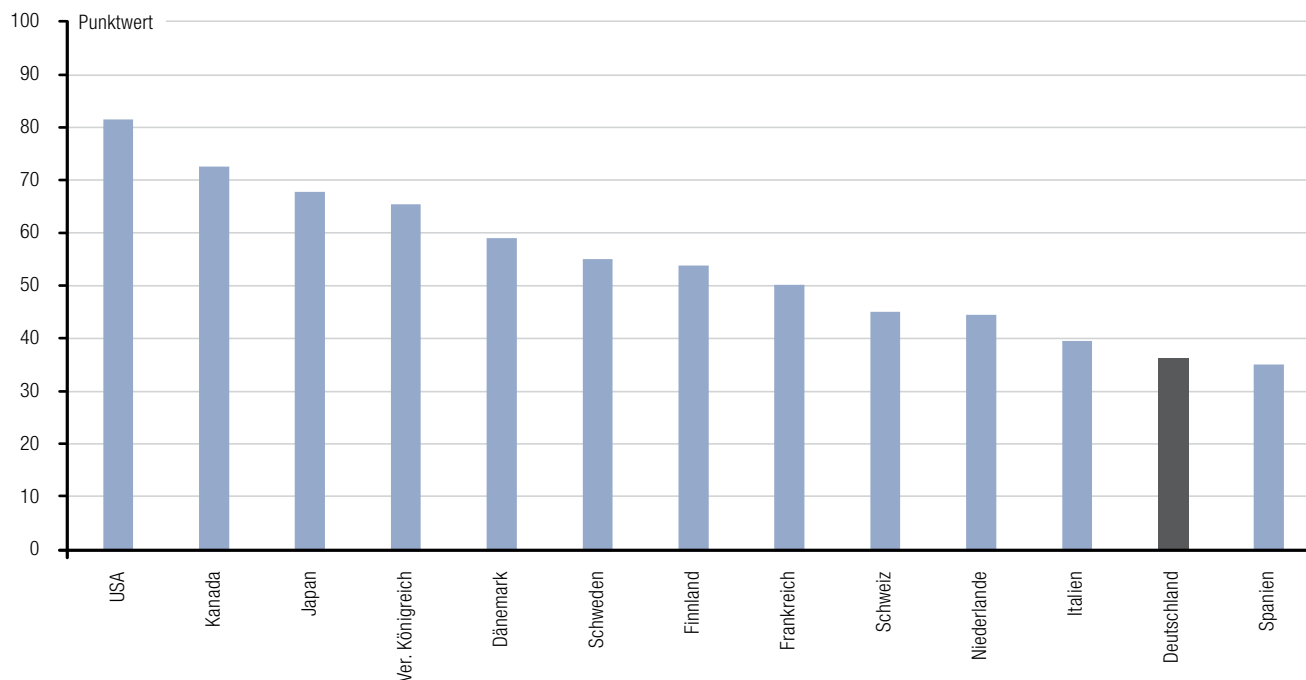
Zwar wurde diese Problematik auf politischer Ebene erkannt, nachhaltige Erfolge blieben jedoch bislang aus, weil Reformanstrengungen an Beharrungstendenzen gescheitert oder nicht über politische Absichtserklärungen hinausgegangen sind. Dabei bräuchte es gerade in Zeiten wachsender gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen, wie sie aus der Dekarbonisierung, der Digitalisierung und dem demografischem Wandel resultieren, dringender denn je ein wachstums- und innovationsfreundlicheres Regulierungsumfeld.

In den nachfolgenden Kapiteln wird der Trend zu Bürokratisierung und Überregulierung anhand verschiedener

Abbildung 1:
Deutschland ist ein Hochbürokratieland

Subindex „Regulierung“ des Länderindex Familienunternehmen.
Je höher der Punktwert, desto besser das Abschneiden (Werte zwischen 0 und 100 möglich).

Quelle: Stiftung Familienunternehmen (2023).



Faktoren analysiert: Dazu zählt die Entwicklung des Erfüllungsaufwands, der die Kosten zur Befolgung regulatorischer Vorschriften abbildet (Kapitel 2.1).

Auch die Komplexität des Regulierungsgefüges sowie eine zunehmende Regulierungsintensität stellen Belastungsfaktoren dar. Dies gilt insbesondere für Planungs- und Genehmigungsverfahren, die eine investitionshemmende Wirkung entfalten können (Kapitel 2.2).

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht eine Entflechtung bürokratischer Abläufe und eine Reduktion von Bürokratiekosten. In diesem Zusammenhang wird anhand des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gezeigt, inwie-

fern Digitalisierungspotenziale in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden und wie Deutschland bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten im internationalen Vergleich abschneidet (Kapitel 2.3).

Zudem wird beleuchtet, inwiefern Eigeninteressen der öffentlichen Verwaltung einen Prozess der Selbstmehrung durch die Schaffung neuer Stellen infolge vermeintlich neuer Aufgabenbereiche begünstigen (Kapitel 2.4).

Anhand konkreter Handlungsoptionen wird abschließend aufgezeigt, wie sich der Trend zu Bürokratisierung und Überregulierung nicht nur stoppen, sondern umkehren lassen würde (Kapitel 3).

2 Bürokratisierung und Überregulierung in Deutschland

2.1 Steigender Erfüllungsaufwand

Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Die staatliche Gesetzgebung wirkt sich durch ihre Zielbestimmungen nicht nur auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus, sondern ist bei den Normadressaten auch mit Folgekosten verbunden, die aus der Befolgung und Umsetzung gesetzlicher Vorgaben resultieren.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene werden die Folgekosten von Regelungsvorhaben anhand des Erfüllungsaufwands ermittelt. Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entstehen.¹ Darunter fallen nicht nur die Bürokratiekosten aus Informations- und Meldepflichten, sondern auch der Sach- und Personalaufwand, der unmittelbar durch die Befolgung einer rechtlichen Vorgabe hervorgerufen wird. Nicht zum Erfüllungsaufwand zählen hingegen „sonstige Kosten“, die aus indirekten Effekten (z.B. kalkulatorische Kosten oder Gemeinkosten), der Veränderung von Steuern, Sozialabgaben und Gebühren sowie Auswirkungen auf Einzelpreise, dem allgemeinen Verbraucherpreisniveau oder der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultieren. Der Erfüllungsaufwand eines Regelungsvorhabens wird metho-

disch auf Grundlage des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ und des sogenannten Standardkostenmodells ermittelt. Dabei wird zwischen dem Umstellungsaufwand und dem laufenden (jährlichen) Erfüllungsaufwand unterschieden:² Der Umstellungsaufwand umfasst diejenigen Kosten, die infolge der Einführung oder Änderung rechtlicher Pflichten einmalig anfallen. Dazu zählen beispielsweise Umrüstungen von Maschinen und Anlagen oder Schulungsmaßnahmen. Der laufende Erfüllungsaufwand umfasst hingegen Kosten, die zur Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe jährlich wiederkehrend auftreten und beispielsweise aus Melde- oder Dokumentationspflichten resultieren.

Bei der Umsetzung neuer Regelungsvorhaben wird der Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung im Vorblatt eines Gesetzesentwurfs ausgewiesen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass es sich zunächst nur um ex-ante Schätzungen handelt, die beispielsweise aufgrund unvollständiger Informationen hinsichtlich des Zeit- und Sachaufwands mit Ungenauigkeiten verbunden sind. Deshalb wird der bei den Normadressaten anfallende Erfüllungsaufwand im Rahmen der Evaluierung gesetzlicher Vorschriften nachgemessen. Der seit 2006 als unabhängiges Gremium eingerichtete Nationale Normenkontrollrat (NKR) überprüft die Regelungsvorhaben dahingehend, ob die Folgekosten wie vorgesehen ermittelt und inwiefern Möglichkeiten zur bürokratiearmen Umsetzung ausgeschöpft wurden.³

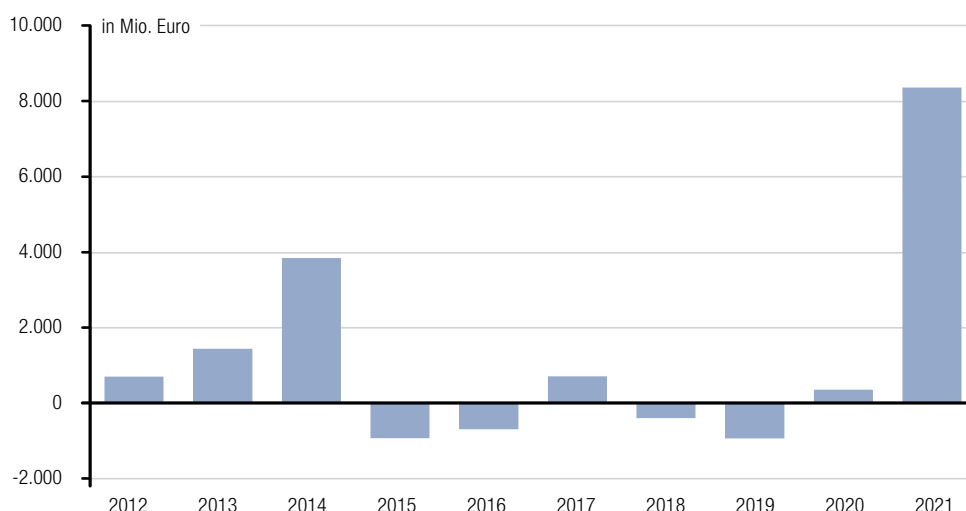


Abbildung 2:
Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft steigt

Jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressat „Wirtschaft“ in Millionen Euro.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022). Neben bundesrechtlichen Regelungsvorhaben werden auch europarechtliche Vorgaben, die in Bundesrecht überführt werden, bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands einbezogen.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).

³ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2023).

Nachfolgend wird speziell die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft näher betrachtet.

Entwicklung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft

Abbildung 2 zeigt die jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressaten Wirtschaft. Seit Beginn der regelmäßigen Erfassung im Jahr 2012 hat sich dieser in der Summe um etwa zwölf Milliarden Euro erhöht. Nach einem spürbaren Anstieg bis 2014 hat sich die Kostendynamik zwischen 2015 und 2020 zwar zeitweise stabilisiert,

ist im Jahr 2021 aber erneut sprunghaft angestiegen.⁴

Daneben stellt der Umstellungsaufwand einen weiteren und im Zeitverlauf nicht unerheblichen Belastungsfaktor dar, wie Abbildung 3 zeigt. Der vergleichsweise hohe Umstellungsaufwand in den Jahren 2020 und 2021 ist überwiegend auf Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie (z.B. Anpassungen der Arbeitsschutzverordnungen) zurückzuführen. Die Belastungen durch Umstellungsaufwand belaufen sich im Betrachtungszeitraum (2012-2021) insgesamt auf über 19 und selbst bei Nicht-Berücksichtigung der Corona-Maßnahmen auf etwa 13 Milliarden Euro.⁵

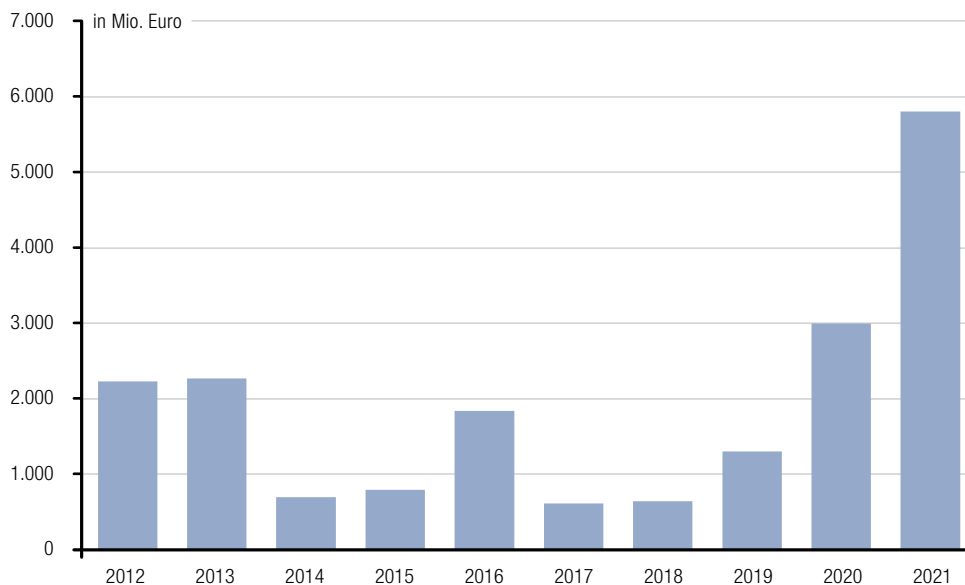


Abbildung 3:
Umstellungsaufwand
als zusätzlicher
Belastungsfaktor

Jährlicher Umstellungsaufwand
für den Normadressat
„Wirtschaft“ in Millionen Euro.

Quelle: Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur besseren Rechtsetzung (2012-2021).

Diese Entwicklungen führen deutlich vor Augen, dass die Unternehmen seit vielen Jahren steigenden Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben ausgesetzt sind. Obwohl in der Vergangenheit einige Versuche unternommen wurden, den Erfüllungsaufwand zu begrenzen, sind nennenswerte Erfolge ausgeblieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Effekte entlastender Maßnahmen, wie sie beispielsweise mithilfe der Bürokratieentlastungsgesetze I bis III realisiert

wurden, in der Zwischenzeit durch neue kostspielige Regelungen vollständig aufgezehrt wurden. Angesichts kleinteiliger und komplexer Regelungsvorhaben wie dem Lieferkettengesetz ist bei unzureichenden Kompensationsmaßnahmen mit einem weiteren Anstieg des Erfüllungsaufwands zu rechnen.

In der unternehmerischen Praxis stellt der Erfüllungsaufwand nicht nur eine abstrakte Größe dar, sondern ist oftmals mit beachtlichen Kosten verbunden, wie sich beispielhaft für

⁴ Vgl. Bundesregierung (2022) sowie Nationaler Normenkontrollrat (2021a).

⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

den Maschinen- und Anlagebau sowie für das Gastgewerbe zeigen lässt.⁶ Im Maschinen- und Anlagebau betragen die jährlichen Bürokratiekosten – alleine aus bundesrechtlichen Verpflichtungen – je nach Größe und Umsatzstärke der Unternehmen zwischen einem und drei Prozent des jährlichen Umsatzes, wobei kleine und mittlere Unternehmen überproportional belastet werden. Damit fallen die Bürokratiekosten in etwa so hoch aus wie die Forschungsausgaben dieser Unternehmen. Auch im Gastgewerbe belaufen sich die jährlichen Kosten aus bürokratischen Erfordernissen in Abhängigkeit von Größe und Umsatzstärke der Unternehmen auf etwa 1,2 bis sechs Prozent des jährlichen Umsatzes. Hierbei handelt es sich um konservative Schätzungen, da beispielsweise Vorgaben auf Landes- und Kommunalebene unberücksichtigt bleiben. Die tatsächlichen Kosten dürften deshalb weit aus höher liegen. Angesichts dieser Größenordnungen wird ersichtlich, dass regulatorische Vorschriften in hohem Maße unternehmerische Ressourcen binden, die im Endeffekt nicht mehr für Investitionen, Innovationen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

„One-in-One-out“-Regel: Eine Zwischenbilanz

Die „One-in-One-out“-Regel, auch als „Bürokratiebremse“ bezeichnet, gilt seit 2015 und zielt darauf ab, den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu begrenzen. Die Regel ist so konzipiert, dass die Bundesministerien für jedes neue Regelungsvorhaben, das mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft verbunden ist, die Neubelastungen durch den Wegfall bestehender Regelungen im gleichen Umfang kompensieren sollen. Verfügt ein Ministerium nicht über hinreichend eigene Kompensationsmöglichkeiten, ist auch eine ressortübergreifende Kompensation möglich. Zudem besteht die Option, dass der Kompensationsbetrag eines Ministeriums gedeckelt werden kann, was zur Folge hat, dass für den entsprechenden Betrag keine Kompensation erfolgen muss.⁷ Grundsätzlich von der Regel ausgenommen sind Vorhaben, die

- EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen,

- eine zeitlich begrenzte Wirkung (von maximal einem Jahr) haben oder
- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen.

Der Umstellungsaufwand bleibt gänzlich unberücksichtigt.⁸ Nur auf den ersten Blick erscheint die „One-in-One-out“-Regel als ein wirksames Instrument zur Begrenzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft. Im Rahmen der engfassten Definition kann seit ihrer Einführung ein Rückgang des laufenden Erfüllungsaufwands von rund 3,6 Mrd. Euro verzeichnet werden (vgl. Tabelle 1). Ein positiver Nebeneffekt könnte hierbei ein gesteigertes Kostenbewusstsein bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben auf Bundesebene sein.

Wird jedoch die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben hinzugezogen, schmilzt die Entlastung bereits auf etwa 2,1 Mrd. Euro zusammen (vgl. Zwischensaldo 1, Tabelle 1). Da ein erheblicher Teil der Regelungsvorhaben aus der Überführung europäischer Vorgaben in nationales Recht resultiert, erscheint es wenig zielführend, diese in der „One-in-One-out“-Regel unberücksichtigt zu lassen. Zwar besteht seit dem Jahr 2022 auch auf europäischer Ebene eine „One-in-One-out“-Regelung, die damit verbundene Pflicht zur Kompensation der Folgekosten umfasst allerdings nur die unmittelbaren Bürokratiekosten (administrative burdens) und damit im Gegensatz zum deutschen Verfahren lediglich einen Teil des gesamten Erfüllungsaufwands.⁹ Die Regelung auf europäischer Ebene wird in ihrer jetzigen Ausgestaltung daher kaum zu einer Begrenzung des Erfüllungsaufwands beitragen können.

Ebenso wenig werden die Folgekosten von Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt, insofern sie auf Beschlüsse der Mindestlohnkommission zurückzuführen sind.¹⁰ Würden diese Kosten hinzugerechnet, wäre der entlastende Effekt bereits vollständig aufgezehrt (vgl. Zwischensaldo II, Tabelle 1). Im Jahr 2021 wurde darüber hinaus von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Kompensationsbetrag infolge einer unzureichenden Kompensationsfähigkeit des verantwortlichen Ministeriums vollständig zu deckeln. Dadurch fließt der Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 4,2 Mrd. Euro, der sich infolge der Übererfüllung europäischer Vorgaben aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote ergibt, nicht in die „One-

⁶ Vgl. Icks/Weichert (2022) sowie Bex/Wittberg/Treurniet (2020).

⁷ Vgl. Bundesregierung (2017) sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).

⁸ Vgl. Bundesregierung (2017).

⁹ Vgl. Europäische Kommission (2021).

¹⁰ Vgl. Nationaler Normkontrollrat (2022) und Bundesregierung (2016).

in-One-out“-Bilanz ein.¹¹ Die Möglichkeit, die Kompensationspflicht umfassend zu deckeln – insbesondere bei Einzelvorhaben mit hohen Folgekosten – erscheint kontraproduktiv bei einer Regel, die als Bürokratiebremse wirken soll.

Würden neben der 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben auch die Folgekosten der Mindestlohnanpassungen sowie gedeckelte Kompensationsbeträge vollständig in die „One-in-One-out“-Bilanz aufgenommen, zeigt sich statt eines Rückgangs ein signifikanter Anstieg des laufenden Erfüllungsaufwands in Höhe von rund 4,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). In ihrer jetzigen Konzeption deckt die „One-in-One-out“-Regel demnach nur einen Teil der tatsächlichen Belastung

ab und erscheint als Instrument zur effektiven Begrenzung des Erfüllungsaufwands ungeeignet. Da darüber hinaus der Umstellungsaufwand gänzlich unberücksichtigt bleibt, kann die „One-in-One-out“-Regel kaum als wirksame Bürokratiebremse bezeichnet werden. Diese Erkenntnis deckt sich mit der in den Abbildungen 2 und 3 dargestellten Belastungen für die Wirtschaft und wird durch Unternehmensbefragungen bestätigt. Im Rahmen einer Umfrage des Allensbach-Instituts im Jahr 2022 gaben zwei Drittel der Unternehmen an, dass der Erfüllungsaufwand seit 2015 gestiegen sei. Nur 24 Prozent sahen keine Veränderung und lediglich vier Prozent eine Verringerung der Bürokratiekosten.¹²

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands in Milliarden Euro für den Zeitraum von 2015–2021	
„One-in-One-out“-Bilanz (enggefasste Definition)	-3,6
Saldo aus 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben	+1,5
Zwischensaldo I	-2,1
Saldo aus Anpassungen des Mindestlohns	+2,4
Zwischensaldo II	+0,3
Saldo aus Deckelung von Kompensationsbeträgen	+4,2
„One-in-One-out“-Bilanz (erweiterte Definition)	+4,5

Tabelle 1:
„One-in-One-out“-Bilanz

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur besseren Rechtsetzung (2015–2021) sowie Deutscher Bundestag (2021a).

2.2 Komplexitäts- und Umsetzungsproblematik

Die Bürokratiebelastung hängt nicht nur vom Erfüllungsaufwand, sondern auch von der Komplexität und Nachvollziehbarkeit des Regulierungsrahmens ab. Im vergangenen Jahr galten in Deutschland – allein im Bundesrecht – insgesamt 1.773 Gesetze mit 50.738 Einzelnormen sowie 2.795 Verordnungen mit 42.590 Einzelnormen.¹³ Damit hat die Anzahl geltender Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes seit 2010 um fast 20 Prozent auf über 93.000 zugenommen (vgl. Abbildung 4). Eine Abschwächung dieser

Dynamik, geschweige denn eine Trendumkehr, ist derzeit nicht erkennbar. Würden zusätzlich noch die Gesetze und Verordnungen der 16 Bundesländer, das Kommunal- sowie das unmittelbar geltende EU-Recht einbezogen, läge der Wert noch deutlich höher. Neben einer Zunahme der Regulierungsintensität stellen die ständige Anpassung sowie eine wenig praxisnahe Ausgestaltung vieler Vorschriften weitere Belastungsfaktoren dar.

Angesichts der stetigen zahlenmäßigen Zunahme von Gesetzen und Verordnungen umfasst das Bundesgesetzblatt bereits seit vielen Jahren regelmäßig einen Umfang von über 3.000 Seiten. Im Jahr 2021 waren es sogar mehr als 6.500 Seiten.¹⁴ Auch wenn die Wirtschaft nicht der alleinige

11 Vgl. Bundesregierung (2022) sowie Deutscher Bundestag (2021a).
12 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).
13 Vgl. Deutscher Bundestag (2022).
14 Vgl. Bundesministerium der Justiz (2023).

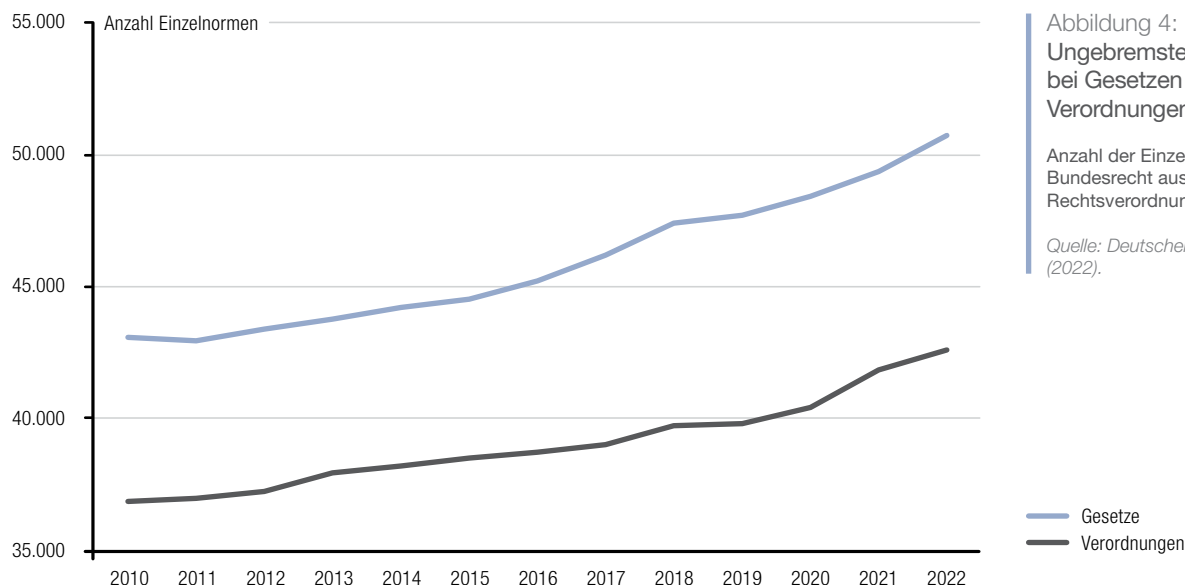


Abbildung 4:
Ungebremster Anstieg
bei Gesetzen und
Verordnungen

Anzahl der Einzelnormen im
Bundesrecht aus Gesetzen und
Rechtsverordnungen.

Quelle: Deutscher Bundestag
(2022).

Normadressat neuer Regelungsvorhaben ist, ist sie in vielen Bereichen mit einer zunehmenden Komplexität der Regelwerke konfrontiert: So hat sich in den zurückliegenden drei Jahrzehnten die Zahl einschlägiger Vorschriften im Baurecht – auch aufgrund 16 verschiedener Landesbauordnungen – von 5.000 auf fast 20.000 vervierfacht.¹⁵ In besonderer Weise sind Großprojekte von komplexen bürokratischen Vorschriften und Erfordernissen betroffen, wie das Beispiel des Ausbaus des Frankfurter Flughafens vor Augen führt: Der Planfeststellungsbeschluss für den Bau der Startbahn West im Jahr 1971 umfasste 23 Seiten, wohingegen der Planfeststellungsbeschluss zum Bau der Nordwest-Landebahn im Jahr 2007 einen Umfang von etwa 2.500 Seiten aufwies.¹⁶

Wenig überraschend gehört das Thema „Bürokratie“ aus Sicht vieler Unternehmen – neben dem demografischen Wandel und hohen Energiepreisen – seit geraumer Zeit zu den wichtigsten Problemfeldern. Dabei tragen vor allem die fehlende Flexibilität, die Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen sowie der Umfang und die Verständlichkeit bürokratischer Auflagen zu einer wachsenden Unzufriedenheit bei. Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hier sehen mittlerweile über 20 Prozent der befragten Unternehmen zumindest kleine und fast

70 Prozent große Defizite im bestehenden System.¹⁷ So hat sich der Faktor „Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ in den letzten Jahren zu einem der bedeutsamsten Standortnachteile des Landes entwickelt (vgl. Abbildung 5).¹⁸

Langwierige Verfahren schränken nicht nur den Handlungsspielraum der Unternehmen über Gebühr ein, sondern binden auch Ressourcen, die nicht mehr für andere unternehmerische Zwecke zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verfahren mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Durchführung bzw. Realisierung des eigentlichen Vorhabens. Davon sind vor allem große Infrastrukturprojekte betroffen, deren Umsetzung sich über viele Jahre oder sogar Jahrzehnte hinzieht. So beträgt die Gesamtdauer zur Umsetzung eines Schienenprojekts mit einer Länge von 30 km – von der Vorplanung bis zur Inbetriebnahme – im Durchschnitt etwa 23 Jahre, wobei davon schätzungsweise zwei Drittel nur auf Planungs- und Genehmigungsverfahren entfallen. Ähnlich verhält es sich bei Bundesfernstraßenprojekten mit einer Länge von 20 km: Während die Gesamtdauer im Durchschnitt rund 22 Jahre beträgt, sind davon etwa 15 Jahre auf bürokratische Verfahren zurückzuführen.¹⁹ Auch bei Projekten zur Erneuerung oder zum Ausbau von Verteil- und

¹⁵ Vgl. FAZ (2019).

¹⁶ Vgl. Freshfields/Bruckhaus/Deringer (2016).

¹⁷ Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).

¹⁸ Vgl. DIHK (2020).

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2021b).

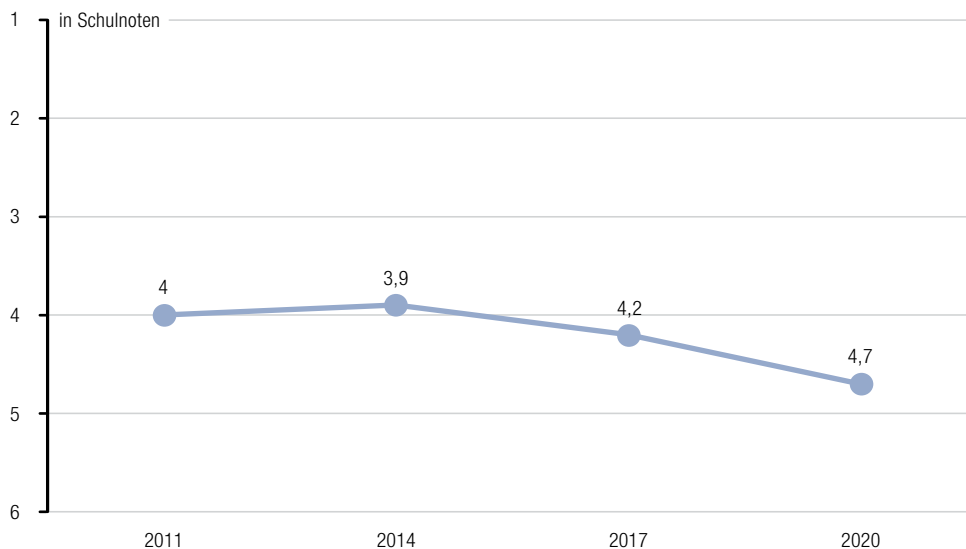


Abbildung 5:
Planungs- und
Genehmigungsverfahren
als Standortnachteil

Bewertung des Standortfaktors
„Planungs- und Genehmigungsverfahren“ in Schulnoten. DIHK-Umfrage „Netzwerk Industrie“ 2020.

Quelle: DIHK (2020).

Übertragungsnetzen, die zum Gelingen der Energiewende unverzichtbar sind, beläuft sich die Realisierungsdauer aufgrund bürokratischer Erfordernisse oftmals auf mehr als zehn Jahre.²⁰ Selbst der Bau einer Windkraftanlage – von der Vorplanung bis zu ihrem Netzanschluss – beansprucht infolge komplexer Verwaltungsverfahren durchschnittlich zwischen fünf und sieben Jahre.²¹

Diese Beispiele unterstreichen, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren in ihrer jetzigen Form einen erheblichen Bremsfaktor für die Realisierung von Investitionen darstellen. Sie fügen sich in ein Gesamtbild ein, in dem bürokratische Erfordernisse zu den gravierendsten Investitionshemmnissen in Deutschland gehören. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wirkt sich eine dauerhaft geminderte Investitionstätigkeit langfristig negativ auf den Kapitalstock und das Potenzialwachstum sowie im Endeffekt auf den künftigen Wohlstand eines Landes aus.²² Zusätzlich wird die Fähigkeit der Unternehmen, Verfahrens- und Produktinnovationen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen wie die Digitalisierung oder den Klimawandel hervorzubringen, gehemmt, sodass daraus langfristig Wettbewerbsnachteile entstehen können.

Da nicht nur der Ausbau, sondern oftmals auch der Er-

halt und die Sanierung der Verkehrsinfrastruktur von langwierigen Verfahren betroffen sind, hat in den letzten Jahren ein erheblicher Qualitätsverlust der Infrastrukturnetze eingesetzt, der einem stetig steigenden Güter- und Personenverkehrsaufwand gegenübersteht. Im Ergebnis wird nicht nur die unternehmerische Geschäftstätigkeit, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigt.²³

Ein negativer Nebeneffekt übermäßig komplexer bürokratischer Prozesse ist außerdem, dass politische und gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Dies gilt derzeit vor allem im Hinblick auf die Klima- und Energiepolitik. Bei der aktuellen Ausbau- und Genehmigungsgeschwindigkeit von erneuerbaren Energien und Stromnetzen lassen sich die klimapolitischen Ziele kaum erreichen. Damit im Jahr 2030 80 Prozent der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erfolgen kann, wäre beispielsweise eine Verfünfachung des jährlichen Zubaus bei der Windenergie notwendig.²⁴ Im Umkehrschluss ist ein beschleunigter Ausbau aber mit einer absehbaren Vervielfachung der anhängigen Planungs- und Genehmigungsverfahren verbunden, die sich bei Beibehaltung des Status quo über viele Jahre erstrecken und vermutlich weiter verlangsamen würden. Ein vergleichbares Bild zeigt sich beim Ausbau von Verteil- und Übertragungsnetzen.

20 Vgl. Bundesnetzagentur (2023).

21 Vgl. Ganswindt (2022).

22 Vgl. Bardt et al. (2017).

23 Vgl. Assmann (2022).

24 Vgl. DIHK (2022).

Strukturelle Probleme von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die Verlangsamung und Verkomplizierung der Verfahren sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die zum Teil vorhabenspezifisch sind und von den jeweiligen Verfahrensarten und -stufen abhängen. Allerdings gibt es auch eine Reihe grundlegender Strukturprobleme:

- **Langwierige Doppelprüfungen:** Vor allem bei Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren kommt es regelmäßig zu Doppelprüfungen, die aus Überlappungen einzelner Verfahrensstufen resultieren. In diesem Fall müssen aufwendige Prüfverfahren (z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung) wiederholt werden.²⁵
- **Zunehmende Klagerisiken:** Insbesondere Planfeststellungsbeschlüsse sind Gegenstand langwieriger gerichtlicher Verfahren, da nach der Abschaffung der materiellen Präklusionsregelung²⁶ infolge eines Urteils des EuGH die Möglichkeit für Einwendungen auch im Nachgang an das Verwaltungsverfahren besteht, was viele Vorhaben verkompliziert. In diesem Zusammenhang hat sich, mit dem Ziel, die Vorhaben rechtlich absichern zu lassen, die durchschnittliche Anzahl behördlich angeforderter Gutachten von zwei im Jahr 2004 auf zuletzt fünf bis zehn erhöht. Die Zunahme erforderlicher Gutachten stellt darüber hinaus einen erheblichen Kostentreiber dar.²⁷
- **Verzögerungen des Beginns gesetzlicher Fristen:** Der Beginn gesetzlicher Genehmigungsfristen wird in der Praxis oftmals durch zeitintensive Prüfverfahren unterschiedlicher Behörden oder durch Nachforderungen von Unterlagen verzögert. Dies hat mitunter zur Folge, dass Unterlagen aufgrund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen erneut eingereicht und wiederholt geprüft werden müssen.²⁸
- **Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung:** Aktuell erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit auf unterschiedlichen Verfahrensstufen. Die umfassendste Einbindung findet jedoch erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (sog. Erörterungstermin) statt. Der späte Zeitpunkt hat teilweise zur Folge, dass Einwände und daraus resultierende Veränderungen an den betroffenen Projekten nicht nur mit mehr Kosten, sondern auch erheblichen Verzögerungen verbunden sind. Wenig adressatengerechte Formate (z.B. umfangreiche Fachgutachten) können zudem die öffentliche Akzeptanz der Vorhaben mindern.²⁹
- **Engpässe in Planungs- und Genehmigungsbehörden:** Die wachsende (inhaltliche) Komplexität der Verfahren trägt dazu bei, dass Kapazitäten in den zuständigen Verwaltungsbehörden – wie zum Beispiel Verwaltungsgerichten – über einen längeren Zeitraum gebunden werden, was zu einer Verzögerung bei der Bearbeitung von Anträgen oder gerichtlichen Verfahren führt.³⁰ Zusätzlich erweist sich der Mangel an Fachkräften zunehmend als limitierender Faktor bei der zeitnahen Bearbeitung von Anträgen und Verfahren.

Zwar wurden auf politischer Ebene in der jüngeren Vergangenheit eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen beschlossen, die auf eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren abzielen. Darunter fallen beispielsweise das Planungsbeschleunigungsgesetz I (2018), das Planungsbeschleunigungsgesetz II (2020), das Planungsbeschleunigungsgesetz III (2020), das Investitionsbeschleuni-

gungsgesetz (2020) sowie das LNG-Beschleunigungsgesetz (2022).³¹ Die erhoffte Wirkung konnte bislang jedoch nicht oder nur partiell erzielt werden. Dies kann zu einem erheblichen Teil darauf zurückgeführt werden, dass die beschlossenen Maßnahmen nur für politisch vorselektierte Bereiche (z.B. LNG-Terminals) gelten oder lediglich einzelne Verfahrensschritte adressieren. Trotz akuten Handlungsbedarfs sind

²⁵ Vgl. DIHK (2022).

²⁶ Die materielle Präklusion besagt, dass nicht-fristgemäß vorgebrachte Einwendungen im Verwaltungsverfahren auch von gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen sind.

²⁷ Vgl. Schaefer (2021) sowie Assmann (2022).

²⁸ Vgl. DIHK (2022).

²⁹ Vgl. Assmann (2022).

³⁰ Vgl. Schaefer (2021).

³¹ Vgl. BMVI (2023).

grundlegende Veränderungen am bestehenden Verfahrenssystem bislang – auch aufgrund fehlender politischer Reform- und Veränderungsbereitschaft – weitgehend ausgeblieben, weshalb strukturelle Probleme unvermindert fortbestehen. Beispielhaft hierfür ist, dass die Wiedereinführung einer materiellen Präklusionsregelung im Jahr 2020 aus dem Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes III gestrichen wurde.

Offensichtlich handelt es sich nicht um ein Erkenntnis-, sondern vielmehr um ein Umsetzungsproblem, dass durch die Anreizstrukturen der öffentlichen Verwaltung verstärkt wird:³² Zum einen bleiben regulatorische Vorschriften in der Praxis oftmals auch dann bestehen, wenn die zugrundeliegenden Probleme gar nicht mehr existieren. Zum anderen führt eine überdurchschnittlich stark ausgeprägte Risikoaversion öffentlicher Behörden dazu, dass Regulierungen oft zu restriktiv ausfallen. In Kombination mit mangelndem politischen Gestaltungswillen werden Innovationen und Investitionen schon im Keim erstickt oder über Gebühr verkompliziert, wie die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf tragische Weise zeigt.

2.3 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Status quo

Die Digitalisierung spielt nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung eine immer größere Rolle. Mit ihrer Hilfe können bürokratische Abläufe entflochten und der Zeit- und Kostenaufwand für alle Beteiligten reduziert werden. Insbesondere kostenintensive und zuweilen ressourcenbindende Melde- oder Dokumentationspflichten ließen sich auf diesem Weg vereinfachen. Die Digitalisierung ist zugleich eine entscheidende Stellschraube zur Verbesserung der Servicequalität sowie Hebel für strukturelle Veränderungen von Verfahrensabläufen und eine Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung.³³ Obwohl eine digitalisierte öffentliche Verwaltung mit unübersehbaren Vorteilen verbunden ist, kommt der Ausbau von E-Government-Angeboten hierzulande noch immer nur schleppend voran. Im Mittelpunkt der politischen Maßnahmen zur Ausweitung des Angebots digitaler Verwaltungsleistungen stand in den letzten Jahren das Onlinezugangsgesetz (OZG).

Das OZG wurde im Jahr 2017 verabschiedet und sah vor, dass bis zum Ende des Jahres 2022 alle 575 behördlichen Leistungsbündel von Bund, Ländern und Kommunen online zugänglich sein sollten, was die Schaffung der dafür erforderlichen IT-Infrastruktur miteinschließt, um eine reibungslose Vernetzung unterschiedlicher Leistungen und Akteure zu ermöglichen.³⁴ Bei der Entwicklung der Online-Leistungen wird auf das EfA-Prinzip („Einer für Alle“) zurückgegriffen, wonach digitale Verwaltungsleistungen von einzelnen Ländern oder Kommunen federführend entwickelt und anschließend für alle anderen Akteure zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit diesem Ansatz soll vermieden werden, dass jede Kommune oder jedes Bundesland eigene Lösungen in einem ressourcen- und kostenintensiven Verfahren entwickeln muss.³⁵ Ein weiteres Element zur Umsetzung des OZG ist die Registermodernisierung, die darauf abzielt, dass Unternehmen und Bürger erforderliche Nachweise nur noch einmalig an die entsprechenden Behörden übermitteln müssen und der Austausch der Daten zwischen Behörden – im Rahmen und unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Grundsätze – vereinfacht wird (sog. „Once-Only“-Prinzip). Auf diesem Weg soll der Austausch von Daten zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen effizienter ausgestaltet werden, indem widersprüchliche Angaben, langwierige Abgleichprozesse von Registern oder redundante Datenerhebungen vermieden werden.³⁶

Angesichts der hochgesteckten Ziele fällt die Bilanz des OZG mehr als ernüchternd aus: Von den 575 Verwaltungsbündeln waren bis zum Ende der Umsetzungsperiode am 31.12.2022 bundesweit nur 105 flächendeckend verfügbar. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 18 Prozent und führt die Zielverfehlungen mehr als deutlich vor Augen. Selbst das im Rahmen der Initiierung sogenannter „OZG-Booster“ festgelegte Minimalziel von 115 digitalisierten Leistungen bis zum Ende der Umsetzungsphase konnte nicht erreicht werden.

Dieses blamable Abschneiden ist auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Auf institutioneller Ebene erschwert das komplexe Zusammenspiel verschiedenster Akteure mit unterschiedlichen – und im Zeitverlauf aufgrund tagespolitischer Erwägungen wechselnder – Zuständigkeiten, Kompetenzen, Kontrollgremien und Planungsstäben eine zielgerichtete Koordination.³⁷ Zwar trägt auch das föde-

³² Vgl. Haucap (2022).

³³ Vgl. Röhl (2023).

³⁴ Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023a). Im Rahmen des OZG wurden auf Basis des OZG-Umsetzungskatalogs über 6.000 einzelne Verwaltungsleistungen zu 575 Leistungsbündeln zusammengefasst.

³⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

³⁶ Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023b).

³⁷ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

rale Gefüge zu einem gewissen Grad zu dieser Komplexität bei. Gleichwohl stellt der Föderalismus nicht den Kern des Problems dar, da er für die Zuordnung von eindeutigen Zuständigkeiten und Kompetenzen kein Hindernis sein muss. Vielmehr könnte der föderale Wettbewerb dazu beitragen, dass effiziente technologische Ansätze für die Verbesserung von Verwaltungsleistungen, die auf einer Ebene entwickelt wurden, von anderen föderalen Ebenen und Behörden übernommen werden. Darüber hinaus ist anzuzweifeln, ob eine stärkere Zentralisierung von Befugnissen in der Praxis mit besseren Ergebnissen verbunden wäre. Es erscheint daher unangemessen, den unbefriedigenden Zustand bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dem föderalen System anzulasten.³⁸ Vor diesem Hintergrund ist auch eine zu strikte Anwendung des EfA-Prinzips kritisch zu sehen. Der Versuch, technologische Einheitslösungen hervorzubringen, kann ei-

nerseits einen wettbewerbs- und innovationshemmenden Effekt haben und andererseits unterschiedlichen technologischen Anforderungen nicht gerecht werden.³⁹ Letzteres kann im Zweifel mit hohen Umrüstkosten und einem erheblichen Umstellungsaufwand für die betroffenen Verwaltungseinheiten einhergehen.

Ein weiteres Problem besteht zuweilen darin, dass technologische Schnittstellen oder Mindeststandards, mit deren Hilfe sich dezentral entwickelte Ansätze verknüpfen ließen, fehlen oder nur unzureichend definiert sind. Dadurch wird eine schnelle Übernahme und Interoperabilität effizienter und kostengünstiger Ansätze erschwert.⁴⁰

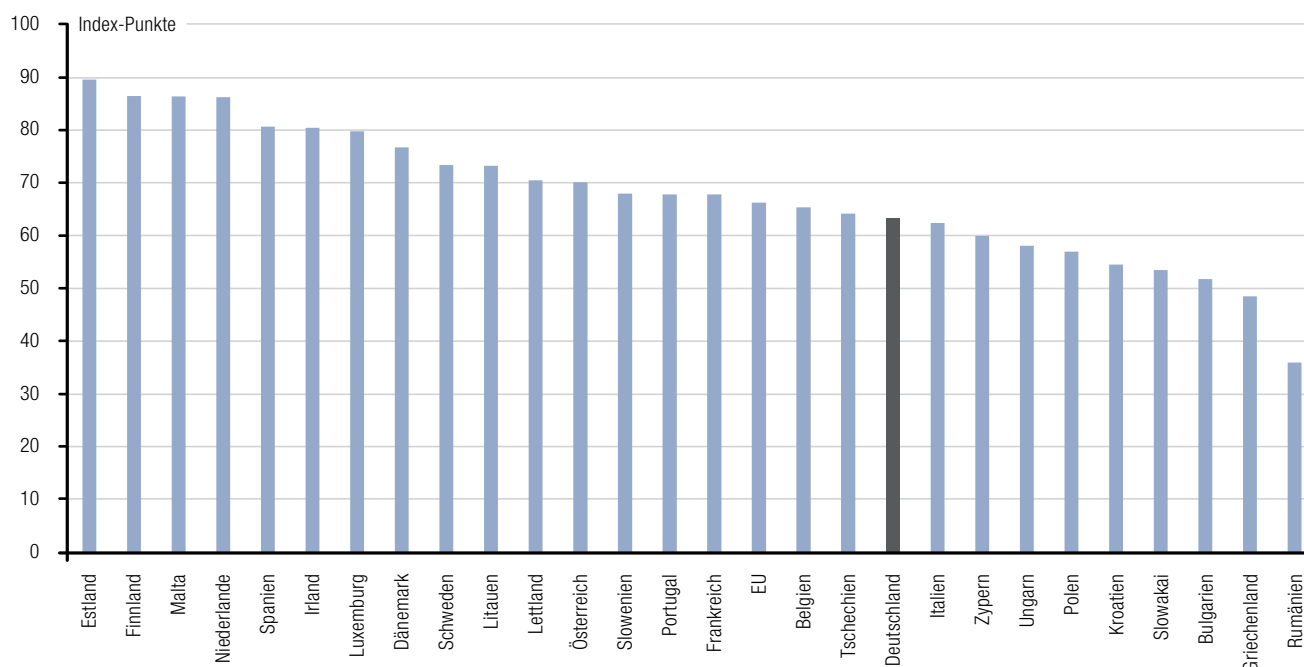
Die Entwicklung praktikabler Ansätze zur Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen wird teilweise durch fehlende Fachkompetenzen oder strukturbedingte Beharrungstendenzen behindert. Auf dem Weg des geringsten Widerstands

Abbildung 6:

Deutschland rückständig bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen

DESI Subindex „Digitale Öffentliche Dienste“. Je höher der Punktwert, desto besser das Abschneiden (Werte zwischen 0 und 100 möglich).

Quelle: Europäische Kommission (2023).



³⁸ Vgl. Lenz (2021) für eine ausführlichere Diskussion der Rolle föderaler Strukturen bei der Umsetzung digitalpolitischer Maßnahmen.

³⁹ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

⁴⁰ Ebenda.

werden bestehende Verfahren lediglich oberflächlich in Onlineformate überführt, anstatt die Digitalisierung als Instrument für eine umfassende Vereinfachung bürokratischer Abläufe und Prozesse zu nutzen. In diesem Zusammenhang berichten über 30 bzw. knapp 40 Prozent der befragten Unternehmen davon, dass im Verlauf der Verwaltungsprozesse – trotz anfänglicher Nutzung digitaler Verfahren – häufig bzw. gelegentlich wieder auf analoge Formate umgestellt werde.⁴¹ Schließlich ist für die fehlende Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen auch die schwerfällige Umsetzung der Registermodernisierung verantwortlich, sodass oft auf analoge Verfahren zurückgegriffen werden muss und digitale Sackgassen entstehen.

Der Fehlschlag bei der Umsetzung des OZG fügt sich in das deutsche Gesamtbild hochgesteckter, aber meist unerreichter digitalpolitischer Ziele ein. So verwundert es nicht, dass Deutschland bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen im internationalen Vergleich weit abgeschlagen rangiert. Auf europäischer Ebene wird die Verfügbarkeit digitaler öffentlicher Dienste im Rahmen des Digital Economy and Society Index (DESI) gemessen. Hier bewegt sich Deutschland im Jahr 2022 deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts auf Platz 18 (vgl. Abbildung 6), wobei es im Vorjahresvergleich einen weiteren Platz eingebüßt hat. Der Rückstand zur Spitzengruppe, zu der insbesondere Länder aus dem baltischen und skandinavischen Raum zählen, ist mittlerweile beachtlich. Ein genauerer Blick auf den Teilindex „Digitale öffentliche Dienste“ des DESI verdeutlicht, dass Deutschland insbesondere bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen für Unternehmen (19. Platz) und der Nutzung bereits vorhandener Daten für Formulare und Anträge durch die Behörden, also der Umsetzung des „Once-Only“-Prinzips, weit abgeschlagen ist (23. Platz). Bedenklich erscheint zudem, dass sich der Rückstand zur Spitzengruppe in den vergangenen Jahren – trotz politischer Willensbekundungen, an diesem Zustand etwas ändern zu wollen – weiter vergrößert hat.⁴² Dieser Umstand unterstreicht einmal mehr, dass vor allem für Unternehmen digitale Vereinfachungspotenziale für Verwaltungsleistungen, beispielsweise bei Melde- und Dokumentationspflichten, ungenutzt bleiben. Konsequenterweise bescheinigt in einer Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2022 eine überwältigende Mehrheit von 90 Prozent der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen im Vergleich zur

Privatwirtschaft rückständigen Digitalisierungsgrad.⁴³

Doch nicht nur im europäischen, sondern auch im weltweiten Vergleich schneidet Deutschland bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten weit unterdurchschnittlich ab, wie der Digital Government Index der OECD zeigt. Im Ranking der OECD belegt Deutschland aktuell lediglich den 25. Platz.⁴⁴ Die unzureichenden Fortschritte in diesem Bereich stellen zunehmend einen massiven Standortnachteil Deutschlands dar.

2.4 Expandierende Ministerialbürokratie

Der Trend zur Bürokratisierung zeigt sich zudem in Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung – speziell bei der Ministerialbürokratie auf Bundesebene (vgl. Abbildung 7). Dafür gibt es verschiedene politökonomische Erklärungsansätze, die vor allem aus dem Bereich der Neuen Politischen Ökonomie stammen. Einer der bekanntesten ist das Bürokratiemodell von Niskanen, das auf einem mikroökonomischen Erklärungsansatz basiert.⁴⁵ Es beschreibt die Beziehung zwischen bürokratischen Einrichtungen (öffentliche Verwaltung), die als Anbieter öffentlicher Dienstleistungen fungieren, und den politischen Entscheidungsträgern (Regierung), die wiederum das Budget der Verwaltungseinheiten bewilligen und die Dienstleistungen der Verwaltung nachfragen. Seitens der öffentlichen Verwaltung besteht unter Annahme eines nutzen- und budgetmaximierenden Verhaltens ein Anreiz dafür, das eigene Budget, den Tätigkeitsbereich oder die Personalausstattung möglichst stark auszuweiten. Gleichzeitig fällt das Interesse der öffentlichen Verwaltung an Deregulierungsmaßnahmen, die auf einen Abbau bürokratischer Vorschriften oder Stellen abzielen, entsprechend gering aus.

Seit dem Jahr 2014 ist die Zahl der Stellen allein in den Bundesministerien um etwa 30 Prozent angestiegen, was nahezu vollständig auf die Erhöhung der Planstellen für Beamte zurückgeführt werden kann.⁴⁶ Ihre Zahl ist seit 2014 um mehr als 40 Prozent gewachsen, während die Zahl der Stellen für Angestellte fast unverändert geblieben ist (vgl. Abbildung 7).

Die Ministerien führen die Ausweitung der Personalausstattung auf neue oder veränderte Tätigkeits- und Aufgabenfelder sowie eine vermeintlich wachsende Bedeutung des eigenen Politikbereichs zurück.⁴⁷ Auch wenn dies im Einzelfall

41 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).

42 Vgl. Europäische Kommission (2022).

43 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).

44 Vgl. OECD (2019).

45 Vgl. Niskanen (1971, 1975).

46 Es werden lediglich die Planstellen (Beamte) bzw. Stellen (Angestellte) der Bundesministerien inkl. Kanzleramt ohne Leerstellen und ohne nachgeordnete Bereiche berücksichtigt, die in den jährlichen Bundeshaushaltsplänen ausgewiesen werden.

47 Vgl. Haas/Hermann/Eckstein (2021).

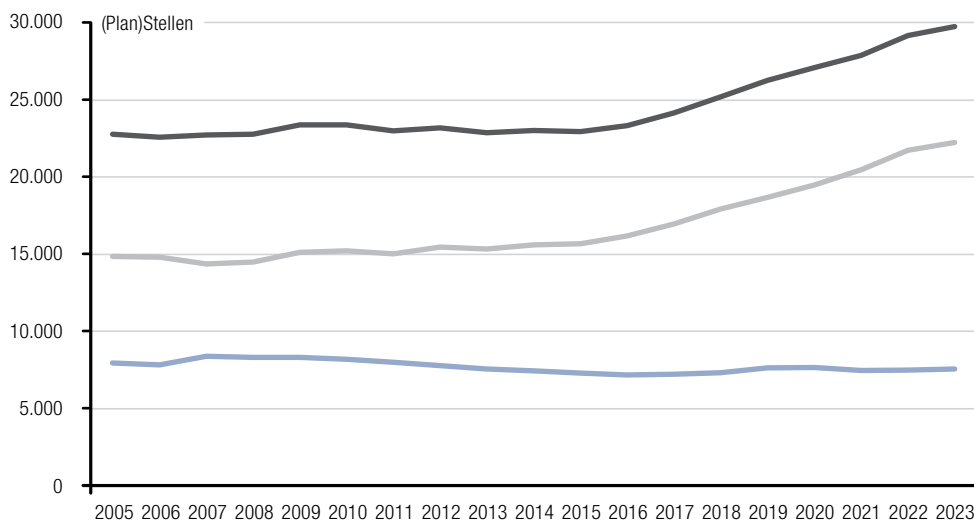


Abbildung 7:
Tausende neue Stellen bei
den Bundesministerien

Anzahl der (Plan-)Stellen für
Beamte und Angestellte der
Bundesministerien inklusive
Bundeskanzleramt (ohne
Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf
Grundlage der Bundeshaushalts-
pläne der Jahre 2005 bis 2023.

zu einem gewissen Grad zutreffen mag, lässt sich der Umfang des Stellenaufbaus der vergangenen Jahre damit nicht zufriedenstellend rechtfertigen. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklung der Planstellen in den obersten Besoldungsgruppen wie der Besoldungsordnung B, zu der Spitzenbeamte wie Ministerialräte zählen. Die Anzahl der Planstellen in der Besoldungsgruppe B hat sich seit 2014 um fast 45 Prozent von knapp 1.500 auf fast 2.200 erhöht und befindet sich seither auf einem ungebrochenen Wachstumspfad (vgl.

Abbildung 8). Hier gilt es – gerade vor dem Hintergrund, dass das Niveau der Planstellen zuvor 15 Jahre lang stabil war – kritisch zu hinterfragen, ob es tatsächlich einer Ausweitung der ministeriellen Führungsebenen in diesem Ausmaß bedarf. Zumal der Trend zur Stellenmehrung wohl zu einem erheblichen Teil auf politisches Kalkül zurückgeführt werden kann, insbesondere in Wahljahren neue Stellen in oberen Besoldungsgruppen zu schaffen oder Beförderungen zu forcieren, auch bekannt als „Operation Abendsonne“.⁴⁸

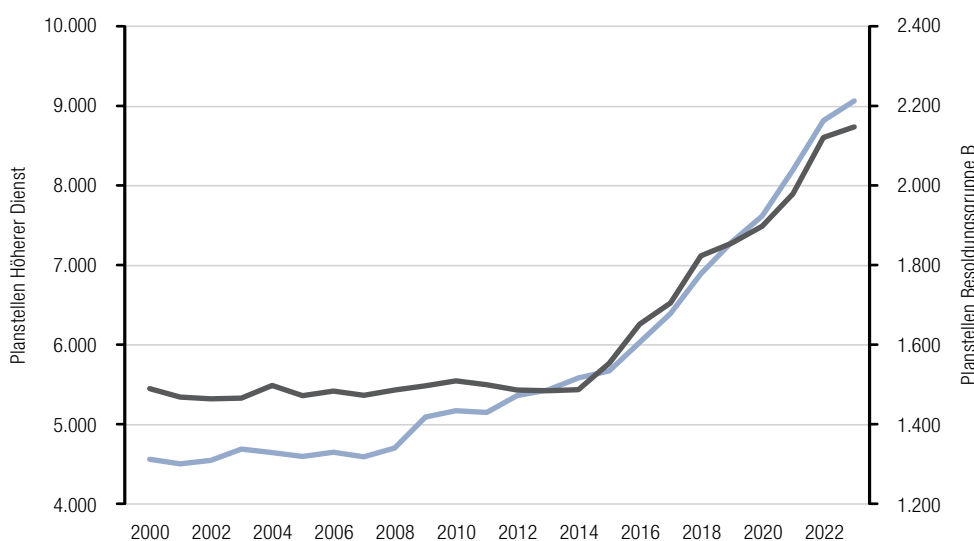


Abbildung 8:
Stellenmehrung in den
oberen Besoldungsgrup-
pen auffallend groß

Anzahl der Planstellen für
Beamte der Bundesministerien
inklusive Bundeskanzleramt
(ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf
Grundlage der Bundeshaushalts-
pläne der Jahre 2005 bis 2023.

⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2018).

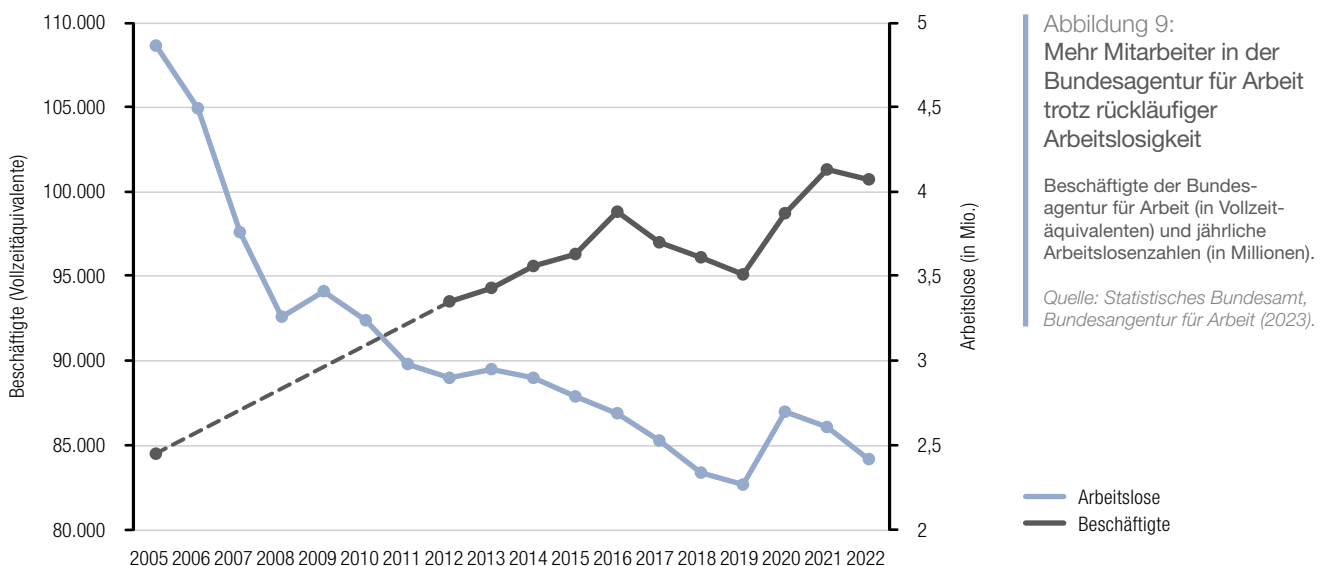
Ein noch stärkerer Anstieg der Planstellen lässt sich in der Besoldungsgruppe „Höherer Dienst“⁴⁹ beobachten, zu der beispielsweise Referatsleiter in den Ministerien zählen. Hier beträgt die Zunahme seit dem Jahr 2014 fast 60 Prozent (vgl. Abbildung 8). Insgesamt entfällt mittlerweile die Hälfte aller Planstellen der Bundesministerien auf die Besoldungsgruppe B und den höheren Dienst. Dadurch wird ersichtlich, dass die Stellenmehrung überwiegend in den oberen Besoldungsgruppen vorgenommen wurde, da dieser Anteil im Jahr 2005 noch bei etwa 40 Prozent lag.

Auch wenn zugleich der Anteil unbesetzter Stellen (so genannte Stellenschere) im Zeitverlauf angestiegen ist, ist der Trend der Stellenmehrung ungebrochen. Die Vergrößerung der Stellenschere resultiert neben demografischen Effekten daraus, dass fortschreitend zusätzliche Stellen geschaffen werden, anstatt bereits bestehende, aber vakante Stellen neu zu besetzen.⁵⁰ Da es sich hierbei um Beamtenstellen handelt, gilt jede neue Stelle auf Lebenszeit, unabhängig davon, ob die Stelle in Zukunft noch benötigt wird. Die finanziellen Verpflichtungen inklusive der Versorgungsansprüche bleiben somit auf Jahrzehnte bestehen.

Obwohl die Kosten in Relation zum Bundeshaushalt vergleichsweise gering ausfallen, spiegelt sich die Stellen-

mehrung der Bundesverwaltung auch zunehmend in den jährlichen Personalausgaben des Bundes wider: So sind die Aktivitätsbezüge des Bundes im zivilen Bereich zwischen 2009 und 2022 von etwas über 9 auf mittlerweile fast 15 Milliarden Euro angestiegen.⁵¹ Hinzu kommen wachsende Versorgungsausgaben des Bundes, die in den nächsten Jahren aufgrund des demografischen Wandels und infolge der Ausweitung der Planstellen für Beamte und der damit verbundenen Vergrößerung des künftigen Versorgungsempfängerkreises weiter ansteigen werden.⁵²

Die Stellenmehrung ist nicht nur auf die Bundesministerien begrenzt, sondern betrifft ebenso andere öffentliche Behörden wie zum Beispiel die Bundesagentur für Arbeit (BA). Seit 2005 ist die Zahl der Beschäftigten – definiert als Vollzeit-äquivalente – bei der BA um 20 Prozent von knapp 85.000 auf zuletzt über 100.000 angestiegen (vgl. Abbildung 9). Die Bundesagentur führt diesen Anstieg vornehmlich auf eine Ausweitung ihrer Aufgabenfelder, immer komplexere gesetzgeberische Vorgaben sowie Sondereffekte infolge der Corona-Pandemie zurück. Ein Wegfall von Aufgaben oder Sondereffekten müsste im Umkehrschluss zu einem rückläufigen Personalbedarf beitragen. Jedoch gibt die BA zu erkennen – trotz Abflauen der Kriseneffekte – nicht auf die zusätzlichen



49 Dazu zählen die Besoldungsgruppen A16 bis A13h.

50 Vgl. Bundesrechnungshof (2022).

51 Vgl. Statista (2023).

52 In Anlehnung an Kohlstruck (2023).

Personalressourcen, die während der Pandemie geschaffen wurden, verzichten zu wollen.⁵³ Aufgrund der Halbierung der Arbeitslosenzahlen seit 2005 wäre es hingegen naheliegend, dass der Personalbedarf und letztlich auch die Mitarbeiterstärke im Zeitverlauf zumindest nicht weiter ansteigt oder – abgesehen von krisenbedingten Schwankungen – tendenziell sogar rückläufig sein müsste. Dass dies nicht der Fall ist, liegt auch in der asymmetrischen Reaktion öffentlicher Behörden begründet: Während im Falle zusätzlicher Aufgaben Kapazitäten zeitnah und vergleichsweise schnell ausgebaut werden, werden diese beim Wegfall der zugrundeliegenden Ursachen nicht wieder im gleichen Maße abgebaut, sondern bleiben häufig dauerhaft bestehen.⁵⁴

Der starke Personalzuwachs der vergangenen Jahre bleibt auch an anderer Stelle nicht folgenlos: In einigen Fällen

reichen die bisherigen Büro- und Liegenschaftskapazitäten der Ministerien nicht mehr aus. Doch anstatt die Stellenmehrung zu hinterfragen, werden immer häufiger Erweiterungsbauten in Erwägung gezogen, die zusätzliche Kosten verursachen. Als Positivbeispiel kann hier das Bundesministerium der Finanzen angeführt werden, das vorerst auf einen Erweiterungsbau verzichtet.

Zusätzlich kommen in regelmäßigen Abständen Forderungen nach neuen Ressorts – wie der Einrichtung eines Digitalministeriums auf Bundesebene – auf, um vermeintlich neue Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche abbilden zu können. Solche Forderungen gehen in erster Linie mit einer weiteren Expansion der Ministerialbürokratie einher, während Fragen nach der Notwendigkeit oder zusätzlichen Kosten weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

⁵³ Vgl. Klauth/Leubecher (2023).

⁵⁴ Vgl. Haucap (2022).

3 Handlungsoptionen und Reformansätze

Auf Grundlage der bisherigen Darstellung bestehen verschiedene Ebenen, auf denen konkrete Reformansätze den innovations- und wachstumshemmenden Trend von Bürokratisierung und Überregulierung stoppen und umkehren könnten: (1) Erfüllungsaufwand, (2) Ausgestaltung regulatorischer Vorgaben, (3) Planungs- und Genehmigungsverfahren, (4) Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie (5) Personalausstattung der Ministerialverwaltung.

3.1 Reduktion und Begrenzung des Erfüllungsaufwands

Wirkungsvolle Bürokratiebremse etablieren

Die als Bürokratiebremse angedachte „One-in-One-out“-Regel konnte infolge ihrer lückenhaften Konzeption bisher nicht zu einer Begrenzung der Bürokratielasten für die Wirtschaft beitragen. Deshalb braucht es eine Weiterentwicklung der Bürokratiebremse, die nicht nur die tatsächlichen Neubelastungen realistischer abbildet, sondern auch eine spürbare Reduktion des Erfüllungsaufwands mit sich bringt.

Folgende Anpassungen wären dazu zielführend:

- Auf der „In“-Seite sollten zum einen die Neubelastungen vollständig und transparent berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Folgekosten aus Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns. Die bisherige Praxis, solche Kosten danach zu unterscheiden, ob sie unmittelbar aus einem Gesetz oder mittelbar einem Beschluss der Mindestlohnkommission resultieren, ist kaum nachvollziehbar. Die Belastungswirkung ist für Normadressaten in beiden Fällen identisch. Zum anderen ist die Möglichkeit zur Deckelung von Kompensationsbeträgen – mit der Konsequenz, dass Folgekosten der entsprechenden Regelungsvorhaben in der Bürokratiebremse unberücksichtigt bleiben – einzuschränken. Kann ein einzelnes Ministerium die Neubelastungen nicht durch eigene Gegenmaßnahmen auf der „Out“-Seite ausgleichen, sollte zumindest eine ressortübergreifende Kompensation der Mehrbelastung und eine Anrechnung auf der „In“-Seite erfolgen.

- EU-Recht sollte soweit wie möglich 1:1 – ohne „Gold Plating“ bzw. Verschärfungen auf nationaler Ebene – umgesetzt werden, um zusätzlichen Erfüllungsaufwand zu vermeiden. Ergänzend sind die Folgekosten, die aus der Umsetzung von EU-Recht auf nationaler Ebene resultieren, vollständig auf der „In“-Seite abzubilden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die „One-in-One-out“-Regel auf europäischer Ebene in ihrer aktuellen Konzeption diese Kosten nur unvollständig einbezieht und somit kaum zu ihrer Begrenzung beitragen dürfte.
- Darüber hinaus sollte der Umstellungsaufwand aufgrund seiner erheblichen Belastungswirkung – im Gegensatz zur bisherigen Praxis – auf der „In“-Seite abgebildet und dem laufenden Erfüllungsaufwand einzelner Jahre zugerechnet werden. Als ein unkompliziertes Verfahren bietet sich hierzu beispielsweise eine lineare Abschreibung der entsprechenden Kosten an. Die Abschreibungsdauer könnte sich dabei an den üblichen Fristen für Investitionsgüter orientieren und sollte so ausgestaltet sein, dass die jährlichen Kosten nicht unterschätzt werden.⁵⁵

Insgesamt ist bei der Neugestaltung der Bürokratiebremse darauf zu achten, dass Neubelastungen nicht nur kompensiert, sondern eine echte Entlastung erzielt wird. Konsequenterweise erfordert dies eine Überkompensation der Neubelastungen auf der „In“-Seite durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen auf der „Out“-Seite.

Auch auf europäischer Ebene wurden zuletzt mithilfe der „Better Regulation Toolbox“ Fortschritte bei der Implementierung von Maßnahmen zur systematischeren Folgenabschätzung erzielt.⁵⁶ Dennoch bleibt gerade mit Blick auf neue Regelwerke wie die EU-Taxonomie abzuwarten, inwiefern die Instrumente tatsächlich zu einer wirkungsvolleren Begrenzung der Folgekosten führen. Dazu ist eine fortlaufende Überprüfung und Weiterentwicklung der entsprechenden Instrumente auf europäischer Ebene notwendig.

Begrenzung des Umstellungsaufwands

Neben der Integration des Umstellungsaufwands in die oben beschriebene Bürokratiebremse bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die unmittelbar auf dessen Begrenzung abzielen. Dazu wären verschiedene Ansätze geeignet:⁵⁷

⁵⁵ Vgl. Schweizer/Willwacher/Ziekow (2018) sowie Wannicke/Böhm (2021).

⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission (2021).

⁵⁷ Vgl. Von Koppenfels (2019).

- Die durch Beteiligung von Normadressaten gewonnenen Erkenntnisse können dazu verwendet werden, Regelungsvorhaben so auszugestalten, dass sie mit einem möglichst geringen Umstellungsaufwand einhergehen.
- Gesetzliche Änderungen oder Neuregelungen, die mit einem Umstellungsaufwand verbunden sind, können im Jahresverlauf zu Stichtagen gebündelt werden, um die Planungssicherheit der Normadressaten zu erhöhen.
- Bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben besteht eine weitere Option darin, Übergangsfristen festzulegen, die den Normadressaten einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung einräumen und dazu beitragen, dass der Umstellungsaufwand zeitlich gestreckt werden kann, was vor allem kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen würde.
- Falls die Integration des einmaligen Erfüllungsaufwands in die Bürokratiebremse noch nicht erfolgt ist, wäre es möglich – im Sinne einer Selbstbindung seitens der Bundesregierung – ein Limit hinsichtlich eines maximalen Umstellungsaufwands innerhalb einer bestimmten Periode festzulegen. Daraus resultieren im besten Fall Anreize für die Bundesministerien, Regelungsvorhaben möglichst bürokratiearm umzusetzen. Zugleich müsste ein besonders hoher Aufwand gerechtfertigt werden. Dieser Ansatz dürfte allerdings die gesetzgeberischen Möglichkeiten auch bei Überschreiten des Limits nicht einschränken, weshalb ein solches Limit in erster Linie als Orientierungspunkt dienen würde und eine vergleichsweise geringe Bindungswirkung hätte.

3.2 Praxistaugliche und bürokratiearme Regulierung

Im ordnungspolitischen Bild von Spielregeln und -zügen sind regulatorische Vorgaben ein wesentlicher Bestandteil der Spielregeln. Sinn und Zweck dieser Spielregeln ist es, neben der Sicherstellung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung und der Gewährleistung von Schutz- und Qualitätsstandards, insgesamt stabile und verlässliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und unternehmerische Aktivitäten zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Spielregeln angemessen ausgestaltet sind. Sind sie zu komplex, unverständlich, überfrachtet oder von Mikromanagement

geprägt, droht der gegenteilige Effekt: Das Spielfeld für wirtschaftliche Aktivitäten wird eingeschränkt oder unwegsam. Deshalb sind neben der Reduktion des Erfüllungsaufwands eine Entflechtung des Regulierungsgefüges, ebenso wie eine möglichst praxisnahe und bürokratiearme Ausgestaltung von Regelungsvorhaben essenziell.

Dazu ist eine verständliche und nachvollziehbare Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben notwendig, sodass Bürokratierfordernisse für die Normadressaten leichter beherrschbar werden. Regelungsvorhaben sollten adressatengerecht formuliert sowie Sprache und Aufbau möglichst einfach gehalten werden. Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten bergen das Risiko, dass unternehmerische Entscheidungen erschwert, verzögert oder gar unmöglich werden.⁵⁸ Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die meist nicht über die notwendigen Ressourcen oder entsprechende Fachexpertise verfügen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass eine hohe Regulierungsintensität, die aus oftmaligen Änderungen gesetzlicher Vorgaben resultiert, weitere Unsicherheiten mit sich bringt. Nicht selten werden Änderungen an bestehenden Regelungen vorgenommen oder neue Vorgaben beschlossen, noch bevor die vorherigen vollständig umgesetzt werden konnten. Hier sollte sichergestellt werden, dass die Normadressaten die Möglichkeit haben, auf Regeländerungen zu reagieren, indem beispielsweise Umsetzungsfristen festgelegt und auf nicht zwingend erforderliche Anpassungen verzichtet wird.⁵⁹

Beteiligungsfristen und Praxistauglichkeit

Hohe Bürokratielasten resultieren mitunter aus dem teils enormen Zeitdruck, unter dem Gesetze selbst außerhalb von Krisensituationen ausgearbeitet und beschlossen werden, sodass infolge unzureichender Beteiligungsfristen eine Überprüfung ihrer Praxistauglichkeit kaum mehr möglich ist. Zwar ist politischer oder zeitlicher Druck teilweise unvermeidbar, eine angemessene Abschätzung von Notwendigkeit, Wirksamkeit oder Folgekosten eines Regelungsvorhabens ist nichtsdestotrotz unerlässlich. Auch muss es die Möglichkeit geben, Regelungsalternativen zu erörtern und im Rechtssetzungsverfahren an geeigneter Stelle einzubeziehen.⁶⁰

Das Auftreten unerwünschter Auswirkungen oder nicht-intendierter Folgen ließe sich durch geeignete Maßnahmen bereits ex-ante wirksam verhindern. Dazu sollte bei der Vor-

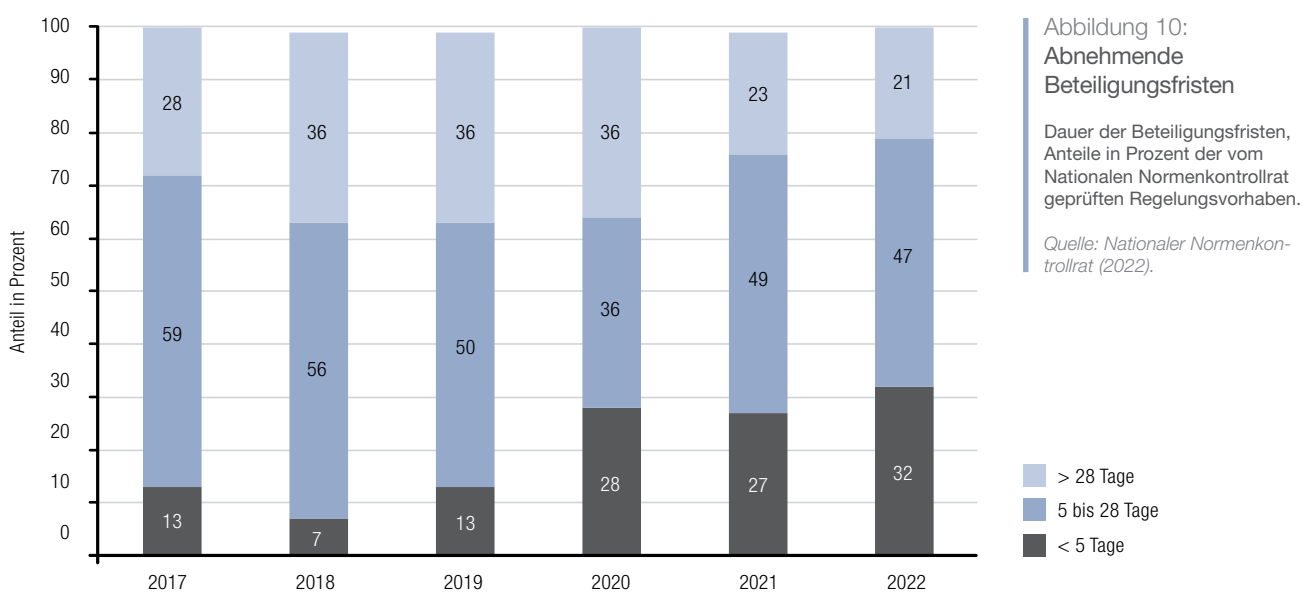
⁵⁸ Vgl. BDA et al. (2021).

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

bereitung von Gesetzen angesetzt und sichergestellt werden, dass Beteiligungsfristen in einem angemessenen Zeitrahmen vorgenommen und Adressatenkreise auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene frühzeitig eingebunden werden. In den letzten Jahren konnte – teils krisenbedingt – ein bedenklicher Trend zu immer kürzeren Beteiligungsfristen festgestellt wer-

den. Bei fast einem Drittel der vom Nationalen Normenkontrollrat geprüften Regelungsvorhaben betrug die Beteiligungsfrist zuletzt weniger als fünf Tage (vgl. Abbildung 10). Dass Deutschland hier auch im internationalen Vergleich einen deutlichen Nachholbedarf hat, zeigen Erhebungen der OECD, wonach es sich lediglich im unteren Mittelfeld bewegt.⁶¹



Gleichzeitig gilt es, Expertenkreise und Normadressaten beispielsweise in Form von „Praxis-Checks“, Anhörungen und Stellungnahmen früher als bisher in den Entstehungsprozess von Gesetzen einzubeziehen, um bereits im Anfangsstadium eine Überprüfung auf Praxistauglichkeit zu ermöglichen. Auf diesem Weg können mögliche Umsetzungsprobleme und unerwünschte Folgekosten frühzeitig identifiziert und bei der weiteren Ausgestaltung des Regelungsvorhabens berücksichtigt werden.⁶² Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Anpassungen mit fortschreitendem Entwicklungsgrad eines Regelungsvorhabens tendenziell immer schwieriger werden. Insgesamt erscheint es zielführend, die formaljuristische Ausgestaltung von Regelungsvorhaben erst dann vorzunehmen, wenn zuvor alle relevanten inhaltlichen

Aspekte hinreichend geklärt werden konnten. Dadurch wird zudem das Risiko vermindert, dass nachträglich aufwendige Änderungen an Regelungsvorhaben vorgenommen werden müssen, die wiederum mit Unsicherheiten und zusätzlichen Kosten für Normadressaten und öffentliche Verwaltung verbunden sind.⁶³

Evaluation von Gesetzen

Neben einer ex-ante Folgenabschätzung ist auch eine Evaluation geltender Regelungen ein wichtiges Element, um Bürokratielasten begrenzen oder reduzieren zu können. Aktuell ist auf Bundesebene eine Evaluierung innerhalb von drei bis fünf Jahren vorgesehen, insofern es sich um ein „wesent-

⁶¹ Vgl. OECD (2022).

⁶² Vgl. Kambeck/Baykal (2022).

⁶³ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2019).

liches“ Regelungsvorhaben handelt.⁶⁴ Ex-post Evaluationen weisen zwei wesentliche Vorteile auf: (1) Sie liefern grundsätzliche Erkenntnisse, wie sich Gesetzgebungsprozesse weiterentwickeln und auch mit Blick auf die Beteiligung verschiedener Akteure effizienter gestalten lassen, (2) es wird eine fortlaufende Überprüfung regulatorischer Vorschriften hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirkung, Verhältnismäßigkeit und tatsächlichen Folgekosten ermöglicht. Die daraus gewonnenen Informationen und Daten können dazu verwendet werden, Regelungen zielgenauer anzupassen oder gänzlich zu streichen, insofern sie aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen oder zielführend erscheinen. Seit der im Jahr 2019 beschlossenen Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts werden vermehrt Fachkreise und Normadressaten einbezogen.⁶⁵ Eine noch gezieltere Einbindung betroffener Akteure könnte – gerade bei Regelungen mit hohem Erfüllungsaufwand – zu einer Qualitätssteigerung der Evaluierungsergebnisse beitragen.

Ein denkbares Instrument zur Stärkung von Evaluierungsmechanismen ist die „sunset legislation“. Sie sieht vor,

dass gesetzliche Regelungen innerhalb bestimmter Zeiträume umfassend überprüft werden müssen und bei negativem Evaluationsergebnis automatisch auslaufen. Auf diesem Weg wird der Regulierer verpflichtet, die Sinnhaftigkeit von Gesetzen zu rechtfertigen und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen. Ebenso wird der Wegfall oder das Auslaufen von Vorschriften erleichtert, wenn der ursprüngliche Regulierungsgrund entfällt.

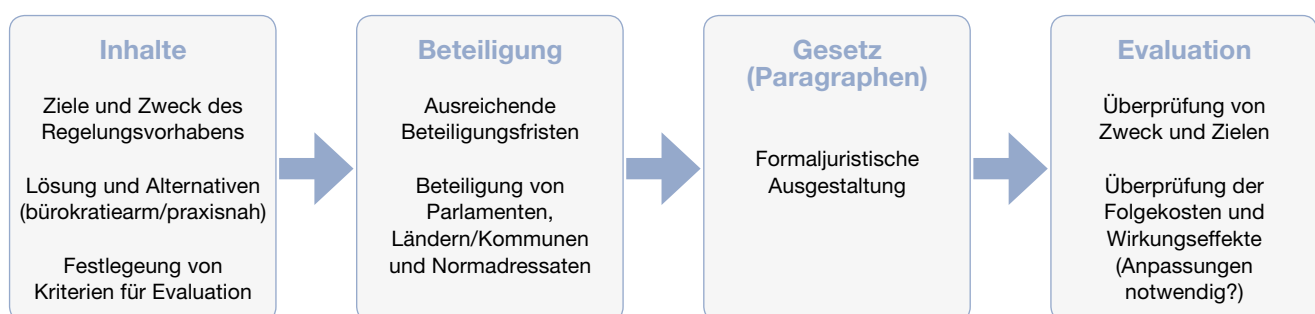
Vor allem Regelungen, die mit einem besonders hohen Erfüllungsaufwand für die Normadressaten verbunden sind, können so einer regelmäßigen Prüfung unterzogen und eine Überregulierung verhindert werden. Gleichwohl ist die sunset legislation kein Allheilmittel, da die Befristung von Regelungsvorhaben mit Rechtsunsicherheiten verbunden sein kann und sichergestellt werden muss, dass der Evaluierungsprozess auf Basis eindeutiger Kriterien, belastbarer Messgrößen und klarer institutioneller Zuständigkeiten erfolgen sollte.⁶⁶

Abbildung 11 fasst die dargestellten Maßnahmen für eine praxistauglichere und bürokratieärmere Regulierung in einem idealtypischen Ablaufschema zusammen.

Abbildung 11:
Ablaufschema Regelungsvorhaben

Vom Inhalt bis zur Evaluation.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Nationaler Normenkontrollrat (2018).



64 Vgl. Bundesregierung (2021). Ein Regelungsvorhaben gilt als wesentlich, wenn der erwartete laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft einen Betrag von einer Millionen Euro im Jahr übersteigt.

65 Vgl. Bundesregierung (2021).

66 Vgl. Freytag/Schuhmann (2022).

3.3 Reformansätze für Planungs- und Genehmigungsverfahren

Angesichts der negativen Auswirkungen von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Investitionsvorhaben bedarf es grundlegender Reformanstrengungen. Der bisherige Ansatz, Veränderungen auf vorselektierte Einzelfälle oder oberflächliche Maßnahmen zu beschränken, ist de facto gescheitert. Stattdessen ist eine umfassende Anpassung des gesamten Verfahrenssystems dringend erforderlich. Konkret können dazu folgende Ansatzpunkte in Erwägung gezogen werden:

- Um zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen zu vermeiden, sollten die unterschiedlichen Verfahrensstufen innerhalb der Planungs- und Genehmigungsverfahren miteinander verzahnt werden, wie z.B. durch eine stärkere Integration von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren.⁶⁷ Die Bündelung von Verfahrensschritten würde nicht nur knappe Kapazitäten schonen, sondern auch die beteiligten Behörden entlasten.
- Mithilfe einer Stichtagsregelung in möglichst vielen Fachgesetzen könnte dafür gesorgt werden, dass sich behördliche Entscheidungen an denjenigen gesetzlichen Regelungen orientieren, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterlagen gelten. Damit könnte verhindert werden, dass Anträge aufgrund nachträglicher rechtlicher Änderungen angepasst oder gar neu gestellt werden müssen. Zudem könnte durch eine Stichtagsregelung vermieden werden, dass infolge veränderter gesetzlicher Vorgaben neue Einwendungsgründe entstehen, die langwierige Gerichtsverfahren nach sich ziehen und die Umsetzung der Vorhaben verzögern.⁶⁸
- Um Verzögerungen aufgrund notwendiger Koordination zwischen Behörden zu verringern, könnte in möglichst vielen Verfahrensschritten nach ausbleibender Rückmeldung einer beteiligten Behörde innerhalb einer bestimmten Frist eine Zustimmung der Behörde unterstellt werden (sog. Zustimmungsfiktion).⁶⁹ Ebenso könnten für möglichst viele Verfahrensstufen (z.B. Planfeststellungsverfahren) konkrete Fristen für die zulässige Gesamtdau-

er festgelegt werden, damit dem zeitlichen Ablauf eines Verfahrens ein verbindlicher Charakter verliehen wird, der Prozesse behördenübergreifend beschleunigt.

- Die Prüfung von bereits vorliegenden Antragsunterlagen sollte grundsätzlich auch dann vorgenommen werden können, wenn die erforderlichen Unterlagen noch nicht vollständig eingereicht wurden. Zusätzlich sollte eine parallele Bearbeitung der Unterlagen durch verschiedene Behörden erleichtert werden.⁷⁰ Dies würde die Bearbeitungszeit reduzieren und die Planungssicherheit für Unternehmen erhöhen.
- Zur Steigerung von Transparenz, Akzeptanz und Effizienz der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte diese möglichst frühzeitig und gebündelt innerhalb der Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgen, anstatt kaum nachvollziehbar auf verschiedene Verfahrensstufen verteilt zu werden. So ließen sich hohe Kosten und Verzögerungen durch Projektänderungen, die sich aus einer zu späten Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben, vermeiden.⁷¹ Grundsätzlich ist die Öffentlichkeitsbeteiligung adressatengerecht auszugestalten und sollte mithilfe digitaler Verfahren erleichtert werden.
- Im Rahmen europarechtlicher Vorgaben sollte wieder eine materielle Präklusionsregelung eingeführt werden, sodass Klagerisiken und damit verbundene Verfahrensverzögerungen vermeidbar werden. Infolgedessen würde auch die Notwendigkeit einer rechtlichen Absicherung der Vorhaben über kostspielige Gutachten abnehmen.⁷²
- Für besonders relevante Infrastrukturvorhaben könnte verstärkt Gebrauch von Maßnahmengesetzen gemacht werden, bei denen die Genehmigung unmittelbar durch den Deutschen Bundestag erfolgt.⁷³ Auf diesem Weg ließen sich in solchen Fällen langwierige bürokratische Verfahren vermeiden. Gleichwohl müsste zunächst definiert werden, was unter „besonders relevanten“ Vorhaben zu verstehen ist und wie umfassend Maßnahmengesetze genutzt werden sollten.
- Die zuständigen Behörden (z.B. Verwaltungsgerichte oder Bauämter) müssen über hinreichende Kapazitäten verfügen, um einen möglichst schnellen und reibungslosen Ablauf der Verfahren gewährleisten zu können.⁷⁴ Dies erfordert eine klare Prioritätensetzung auf poli-

67 Vgl. Schaefer (2021).

68 Vgl. Assmann (2022).

69 Vgl. DIHK (2022).

70 Vgl. Kambeck/Baykal (2022).

71 Vgl. Assmann (2022).

72 Vgl. Schaefer (2021).

73 Vgl. Assmann (2022).

74 Vgl. Schaefer (2021).

tischer Ebene, Kapazitäten öffentlicher Behörden gezielt und bedarfsorientiert sicherzustellen. Der demografische Wandel erweist sich hierbei, u.a. in Form des zunehmenden Fachkräftemangels, als eines der größten Hindernisse.

3.4 Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein zentrales Instrument zum Bürokratieabbau und zur Verbesserung der Qualität staatlicher Leistungen. Sie sollte als Chance begriffen werden, Abläufe und Prozesse grundlegend zu verändern. Mit Sicherheit ist es nicht ausreichend, nach gescheiterter Umsetzung des OZG, ein OZG 2.0 mit den gleichen Inhalten und lediglich oberflächlichen Änderungen zu beschließen. Vielmehr sollten aus dem Scheitern die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Dazu bestehen verschiedene Handlungsoptionen, die den Digitalisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung beschleunigen und einen Beitrag dazu leisten können, den im internationalen Vergleich bestehenden Rückstand Deutschlands bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten aufzuholen:

Erstens sollte das EfA-Prinzip („Einer für Alle“) bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen dahingehend überarbeitet werden, dass keine Einheitslösungen verordnet werden dürfen, die unterschiedlichen Anforderungen vor Ort nicht gerecht werden. Stattdessen ist es zielführend, technologische Standards und Schnittstellen zu definieren, die als Grundlage für die Entwicklung dezentraler Ansätze dienen und einen (föderalen) Wettbewerb um die besten technologischen Lösungen zulassen. Da nicht alle Behörden oder Gebietskörperschaften über ausreichende Kapazitäten zur Entwicklung eigener Lösungsansätze verfügen, braucht es ergänzend eine Austauschplattform. Diese Plattform ermöglicht es den Behörden, auf bereits hochentwickelte und bewährte Systeme zuzugreifen und je nach Bedarf und Kompatibilität zu übernehmen.⁷⁵ Die Entwicklung der Technologieansätze sollte zudem in enger Kooperation mit dem privaten Sektor erfolgen, um das dortige Wissen und damit verbundene Innovationspotenziale bestmöglich zu nutzen und technologisch anschlussfähige Anwendungen sicherzustellen.

Zweitens lassen sich die Vorteile digitalisierter Verwaltungsleistungen nur dann realisieren, wenn Behörden – unter

Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen und Sicherheitsstandards – auf benötigte Daten zugreifen können, ohne diese ständig neu erheben zu müssen. In der Praxis ist eine Neuerhebung nicht nur mit einem zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand für die Verwaltung, sondern auch für die betroffenen Unternehmen durch die Erbringung der entsprechenden Melde- und Informationspflichten verbunden. Um Mehrfacherhebungen zu vermeiden, braucht es eine umfassende Registermodernisierung, die sich am „Once Only“-Prinzip orientiert und analoge Nachweisformen ersetzt.⁷⁶ Dazu zählt beispielsweise ein hinsichtlich der Funktionalität standardisiertes Unternehmenskonto, über das so viele bürokratische Verfahren wie möglich abgewickelt werden. Bisher steht ein solches Konto nur eingeschränkt und wenig anwendungsfreundlich zur Verfügung.

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sollte zudem die Planungs- und Genehmigungsverfahren umfassen. In diesem Zusammenhang muss die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die einzelnen Verfahrensstufen digital durchlaufen werden können. Insbesondere Antrags- und Genehmigungsverfahren ließen sich so vereinfachen und könnten von verschiedenen Behörden gleichzeitig bearbeitet werden. Auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung sollten digitale Formate genutzt werden können, ohne vollständig auf physische Verfahren verzichten zu müssen. Ebenso könnten Gesetzgebungsprozesse digitaltauglicher ausgestaltet werden, indem beispielsweise die Beteiligung verschiedener Akteure im Vorfeld und die ex-post Evaluation über digitale Formate ergänzt werden. Die daraus gewonnenen datenbasierten Erkenntnisse würden die Umsetzung von bürokratiearmen Regelungsalternativen massiv erleichtern.

Drittens ist dringend eine Überarbeitung der zuweilen unübersichtlichen und komplexen digitalpolitischen Entscheidungs- und Zuständigkeitsstrukturen erforderlich, ohne dabei föderale Grundsätze in Frage zu stellen oder eine Zentralisierung als vermeintliche Lösung aller Probleme zu stilisieren. Damit langwierige und teure Koordinationsprozesse vermieden werden können, die nicht selten einen politischen Stillstand zur Folge haben, sollten Zuständigkeiten und Befugnisse eindeutig und möglichst frei von tagespolitischen Kalkülen definiert werden.

Viertens ist neben der Digitalisierung auch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung unabdingbar. Im Mittelpunkt sollte eine stärkere Ergebnis- und Zielorientierung stehen. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte mithilfe von Auditierungsprozessen gemacht werden,

⁷⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

⁷⁶ Vgl. BDI et al. (2022).

die Stärken und Schwächen einzelner Behörden identifizieren und als Grundlage zur Verbesserung interner Abläufe dienen. Ergänzend ermöglicht „Benchmarking“ einen Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Behörden und lässt Rückschlüsse hinsichtlich (wenig) erfolgsversprechender Praktiken zu.⁷⁷

Fünftens bietet die Erhebung staatlicher Leistungsdaten ein zentrales Instrument zur Steigerung der Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen. Dadurch wird nicht nur ein transparenter Leistungsvergleich zwischen verschiedenen staatlichen Behörden ermöglicht, sondern zugleich eine evidenzbasierte Verbesserung behördlicher Abläufe, indem beispielsweise Informationen hinsichtlich des Arbeitsaufwands oder der Bearbeitungsdauer von Anträgen zugänglich sind. Dadurch könnte für Behörden ein gewisser Wettbewerbsdruck hinsichtlich der (qualitativ) besten Lösung und einer nutzerfreundlichen Ausgestaltung von Verwaltungsleistungen entstehen.⁷⁸ Auf Ebene des Gesetzgebungsprozesses könnte

die Erhebung festgelegter Leistungsindikatoren von Beginn an die Überprüfung von Zielen und Wirksamkeit der Regelungsvorhaben im anschließenden Evaluierungsverfahren evidenzbasiert und dementsprechend einfacher gestalten. Damit die staatlichen Leistungsdaten im erwünschten Umfang ermittelt und Steuerungsinformationen gewonnen werden können, braucht es neben einer dauerhaft verfügbaren und leistungsfähigen Dateninfrastruktur eine Definition geeigneter Indikatoren, auf deren Grundlage die Datenerhebung erfolgt.

Die beschriebenen Ansätze zur Vereinfachung und Digitalisierung bürokratischer Verfahren und einer stärkeren Leistungsorientierung der Behörden können darüber hinaus einen Beitrag dazu leisten, nicht nur bürokratische Lasten für die Wirtschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung spürbar zu senken. Dies erscheint angesichts des Umstands, dass sich der laufende Erfüllungsaufwand der öffentlichen Verwaltung seit 2012 in der Summe um etwa acht Milliarden Euro erhöht hat, dringend erforderlich (vgl. Abbildung 12).

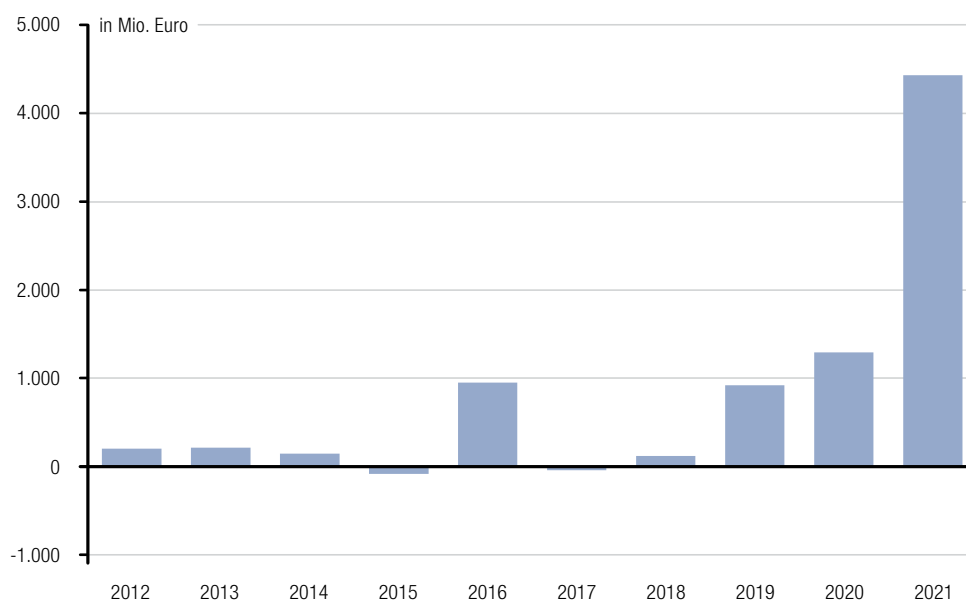


Abbildung 12:
Auch der Erfüllungsaufwand für die öffentliche Verwaltung nimmt zu

Jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressat „Öffentliche Verwaltung“ in Millionen Euro.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

⁷⁷ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2021b).

⁷⁸ Vgl. Lenz (2023).

3.5 Stellenwachstum der Ministerialverwaltung stoppen

Die Grundproblematik asymmetrischer Informationen zwischen öffentlicher Verwaltung und Parlament bzw. Gesetzgeber lässt sich im Hinblick auf die Personalpolitik nicht ohne Weiteres auflösen. Dennoch bestehen Möglichkeiten, die Anreize zur weit verbreiteten Stellenmehrung zu verringern. Im Kern geht es darum, klarere Voraussetzungen an die Schaffung neuer Stellen zu knüpfen und den Personalbedarf transparenter zu ermitteln. Hierzu hat unter anderem der Bundesrechnungshof eine Reihe hilfreicher Vorschläge unterbreitet, an die die nachfolgenden Handlungsoptionen angelehnt sind:⁷⁹

- Vor der Beantragung neuer Stellen sollten zunächst bereits existierende – aber vakante – Stellen neu besetzt werden. Dies impliziert, dass unbesetzte Stellen unterjährig und einzelplanübergreifend (also zwischen Ministerien) im Rahmen haushaltsrechtlicher Möglichkeiten dorthin verschoben werden können, wo eine Besetzung aufgrund eines begründeten Mehrbedarfs zeitnah möglich ist.
- Neue Stellen sollten grundsätzlich nur dann geschaffen werden, wenn der Mehrbedarf anhand geeigneter Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs begründbar ist. Zudem ist zu überprüfen, ob der Mehrbedarf durch Stelleneinsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden kann.
- Bei der Beantragung größerer Stellenkontingente ist bereits im Vorfeld kritisch zu prüfen, ob eine geplante Stellenmehrung tatsächlich im Einklang mit einer entsprechenden Ausweitung von Aufgaben- oder Tätigkeitsbereichen steht. Gleichzeitig sind weitere Auswirkungen zum Beispiel auf Liegenschaftskapazitäten zu berücksichtigen, die mit einer sprunghaften Stellenmehrung einhergehen.
- Die Genehmigung größerer Stellenkontingente sollte mit einer Erfolgskontrolle verknüpft werden, die über-

prüft, ob die definierten Aufgaben umgesetzt und vorgesehene Ziele erreicht wurden. Dazu könnten staatliche Leistungsdaten herangezogen werden, die eine transparente Ermittlung entsprechender Erfolgsgrößen ermöglichen. So ließen sich Informationsasymmetrien aufseiten des Haushaltsgesetzgebers abbauen und die Angemessenheit von Stellenmehrungsansinnen systematisch bewerten.

- Bei der Genehmigung von Planstellen in der Besoldungsgruppe B sollten aufgrund der hohen Personalkosten besonders strenge Maßstäbe angelegt werden. Dazu zählt beispielsweise, dass Leitungsspannen (die Anzahl einer Führungskraft unterstellten Beschäftigten) angemessen ausgestaltet werden, sodass eine überproportionale Stellenmehrung in den obersten Leitungsebenen vermieden wird. Ebenso sollten rein politisch motivierte Stellenmehrungen oder Beförderungen („Operation Abendsonne“) verhindert werden.
- Schließlich sollten Möglichkeiten des Stellenabbaus genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die oberen Besoldungsgruppen der Bundesministerien, wo entsprechende Planstellen abgebaut werden sollten, wenn sie sich nicht anhand nachvollziehbarer und transparenter Verfahren zur Personalbedarfsermittlung rechtfertigen lassen.

Auch wenn die Personalausgaben des Bundes in Relation zum Bundeshaushalt gering erscheinen, sollten die langfristigen fiskalischen Kosten im Auge behalten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Die Frage nach Stelleneinsparungen und einer fiskalisch nachhaltigeren Personalpolitik stellt sich angesichts von weit über fünf Millionen Beschäftigten (und steigender Tendenz) im öffentlichen Dienst auf allen föderalen Ebenen. Im Ergebnis braucht es eine klare politische Prioritätensetzung: Stellen im öffentlichen Dienst sollten dort erhalten und geschaffen werden, wo sie erwiesenermaßen am dringendsten benötigt werden oder die größten Engpässe bestehen. Dazu zählen in erster Linie der Bildungssektor sowie Sicherheits- und Justizbehörden. Die oberen Leitungsebenen von Ministerien oder anderen Behörden zählen ressortunabhängig nicht dazu.

⁷⁹ Vgl. Bundesrechnungshof (2022).

4 Fazit und Ausblick

Die steigenden Bürokratiekosten und wachsende Komplexität gesetzlicher Vorschriften sind Ausdruck eines zunehmend **unverhältnismäßigen Regulierungsrahmens** und unterstreichen die Notwendigkeit gezielter Reformen zum Bürokratieabbau. Vereinfachung und Entlastung ließen sich durch konkrete Maßnahmen in folgenden Handlungsfeldern erreichen:

- Damit die Bürokratiebremse in Form der „**One-in-One-out**“-Regel ihre Wirkung entfalten kann, sollten sowohl der **Umstellungsaufwand** als auch die Folgekosten aus der **Umsetzung von EU-Recht** vollständig einbezogen werden. Neubelastungen sollten nicht nur ausgeglichen, sondern überkompensiert werden. Auch eine systematischere Überprüfung von Regelungsvorhaben auf **Praxistauglichkeit** und **Verhältnismäßigkeit** sowie eine gezielte **Evaluation** geltender Regelungen hilft, hohe Folgekosten zu vermeiden und nicht notwendige Regulierung abzubauen.
- Zur **Verringerung der Komplexität** des Regulierungsgefüges und zur Vereinfachung von **Planungs- und Genehmigungsverfahren** dürfen sich Reformansätze nicht auf Einzelfälle beschränken, sondern sollten so umfassend wie möglich ausgestaltet werden. Es sollte nicht davor zurückgeschreckt werden, das bisherige Verfahrenssystem vom Kopf auf die Füße zu stellen. Dazu zählt beispielsweise die **Vermeidung langwieriger Doppelprüfungen**, eine im Rahmen europarechtlicher Vorgaben zulässige Wiedereinführung einer **Präklusionsregelung** sowie die Nutzung von **Stichtagsregelungen** und **Genehmigungsfiktionen**.
- Um die **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung** voranzutreiben, sollten die richtigen Schlüsse aus dem

Scheitern des Onlinezugangsgesetzes gezogen werden. Statt Einheitslösungen braucht es technologische **Standards und Schnittstellen**. Damit öffentliche Verwaltungsleistungen digitalisiert werden können, bedarf es unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen einer umfassenden **Registermodernisierung** und der Umsetzung des „**Once-Only**“-Prinzips. Zusätzlich muss die Ergebnis- und Zielorientierung der öffentlichen Verwaltung einen höheren Stellenwert erhalten, beispielsweise durch die **Erhebung staatlicher Leistungsdaten**, sodass sich die **Qualität von Verwaltungsleistungen** transparent vergleichen lässt, und eine evidenzbasierte Verbesserung behördlicher Abläufe ermöglicht wird.

- Um die **Stellenmehrung der öffentlichen Verwaltung** zu stoppen, sollten strengere Voraussetzungen an die Schaffung neuer Stellen geknüpft, der Personalbedarf transparenter ermittelt und fiskalische Belastungen stärker berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die **oberen Besoldungsgruppen**. Für eine nachhaltige Trendwende sollte zusätzlich die Möglichkeit von **Stelleneinsparungen** genutzt werden.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen würde nicht nur dazu beitragen, den **unternehmerischen Handlungsspielraum** für Investitionen und Innovationen zu vergrößern, sondern neben einer spürbaren Reduktion des Erfüllungsaufwands auch eine bürokratiearme und praxistaugliche Ausgestaltung von Regelungsvorhaben erleichtern.

Allerdings müssen dazu weitverbreitete **Beharrungstendenzen** überwunden werden. Zudem bedarf es einer entschlossenen und hinreichenden **Reform- und Änderungsbereitschaft** auf politischer Ebene.

Literatur

- Assmann, D.** (2022), Internationale Verkehrsinfrastruktur – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, Policy-Paper, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Hrsg.)
- Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T. und T. Puls** (2017), Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analyse No. 118, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- BDA/BDI/DIHK/ZDH** (2021), Drei Handlungsfelder für einen modernen und lebensnahen Regulierungsrahmen, September 2021, Berlin.
- BDI/BDA/DIHK/ZDH** (2022), Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, Gemeinsame Position von BDI, BDA, DIHK und ZDH zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), 04. November 2022, Berlin.
- Bex, P., Wittberg, V. und A. Treurniet** (2020), Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK (Hrsg.), Berlin.
- Bundesministerium der Justiz** (2023), Bundesgesetzblatt – Online-Archiv 1949-2022.
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat** (2023a), Onlinezugangsgesetz (OZG). Abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>
- Bundesministerium des Inneren und für Heimat** (2023b), Registermodernisierung und Once-Only-Prinzip. Abrufbar unter: CIO-Bund – Registermodernisierung
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr** (2023), Gesetze zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren unter Federführung des BMVD in der 19. Legislaturperiode (2017-2021). Abrufbar unter: BMDV - Planungsbeschleunigung (bund.de)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz** (2015), Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out-Regel.
- Bundesnetzagentur** (2023), Monitoring des Stromnetzausbaus – Viertes Quartal 2022.
- Bundesrechnungshof** (2022), Stellenmehrung und Stellen-schere in der Bundesverwaltung, Bericht nach §8 Absatz 2 HBO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.
- Bundesregierung** (2017), Bessere Rechtsetzung 2016: Mehr Zeit für das Wesentliche, Bericht der Bundesregierung 2016 nach §7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Bundesregierung** (2021), Gutes Recht in der Pandemie – Herausforderungen und Chancen eines besonderen Jahres, Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, Jahresbericht 2020.
- Bundesregierung** (2022), Bessere Rechtsetzung – eine Daueraufgabe, Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, Jahresbericht 2021.
- Deutscher Bundestag** (2018), Drucksache 19/2137, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/1858), 15.05.2018, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2021a), Drucksache 19/27435, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, 09.03.2021, Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2021b), Drucksache 19/27459, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 20/25752), 10.03.2021, Berlin.

- Deutscher Bundestag** (2022), Drucksache 20/721, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD (Drucksache 20/567), 15.02.2022, Berlin.
- DIHK** (2020), Industriestandort Deutschland: Strukturelle Probleme angehen, DIHK Umfrage Netzwerk Industrie 2020.
- DIHK** (2022), Planungs- und Genehmigungsrecht transformieren. Die Pläne der Regierung – der Status quo – die Todos. Online abrufbar unter: Planungs- und Genehmigungsrecht transformieren (dihk.de)
- Europäische Kommission** (2021), 'Better regulation' toolbox – November 2021 edition.
- Europäische Kommission** (2022), Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2022, Länderbericht Deutschland.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2019), Warum Bauen in Deutschland immer teurer wird, FAZ-online, 08.07.2019.
- Freshfields Bruckhaus Deringer** (2016), Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten. Eine Untersuchung am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und Schienenverkehr, Dezember 2016, Berlin/Hamburg.
- Freytag A. und S. Schuhmann** (2022), Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation, Jena Economic Research Papers, No. 2022-008, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena.
- Ganswindt, T.** (2022), Warum dauert es so lange, Windkraftanlagen zu bauen? MDR-online, 14.11.2022
- Haas, S., Hermann, J. und C. Eckstein** (2021), Wuchernder Staat: Deutschlands Regierungsapparat wird größer und größer, Neue Züricher Zeitung (10.04.2021). Abrufbar unter: Immer mehr Beamte: So stark wachsen die Ministerien (nzz.ch)
- Haucap, J.** (2022), Politisch attraktiv – Die ökonomische Theorie der Bürokratie und ihre Anwendung auf Hochschulen. In: Forschung und Lehre 08/2022, S. 598-599, Deutscher Hochschulverband.
- Icks, A. und R. Weichert** (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM), Bonn.
- Institut für Demoskopie Allensbach** (2022), Moderner Staat? Wie Unternehmen die Infrastruktur und öffentliche Verwaltung in Deutschland beurteilen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Sommer 2022.
- Kambeck, R. und B. Baykal** (2022), Unternehmen durch Bürokratieabbau entlasten. DIHK-Einordnung und Lösungsvorschläge, DIHK, Berlin.
- Klauth, J. und M. Leubecher** (2023), Bundesagentur für Arbeit wächst – trotz sinkender Arbeitslosenzahl, WELT-online (29.01.2023). Abrufbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article243486963/Bundesagentur-fuer-Arbeit-waechst-trotz-sinkender-Arbeitslosenzahl.html>
- Kohlstruck, T.** (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein – Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.
- Lenz, F.** (2021), Der digitale Staat – Transparenz als Digitalisierungsmotor, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 155, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.
- Lenz, F.** (2023), Digitalisierung messen: Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen, Positionspapier Nr. 12, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2018), Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen! Jahresbericht 2018.

Nationaler Normenkontrollrat (2019), Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten, Oktober 2019, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2021a), Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021.

Nationaler Normenkontrollrat (2021b), Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen, September 2021, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2022), Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht (2022).

Nationaler Normenkontrollrat (2023), Für Bürokratieabbau, bessere Rechtsetzung und eine digitale Verwaltung. Abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/der-nkr/aufgabe/aufgabe_node.html

Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, 1. Auflage, Chicago: Aldine, Atherton.

Niskanen, W. A. (1975), Bureacrats and Politicans, *Journal auf Economics and Law*, Vol. 18, No. 3, S. 617-644, University of Chicago Press.

OECD (2020), Digital Government Index: 2019 Results, OECD Public Governance Policy Paper No. 03.

OECD (2022), OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2021 (Kurzfassung).

Röhl, K.-H. (2023), Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023. In: IW-Report 20/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Schaefer, T. (2021), Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland. Eine Bestandaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Chemischen Industrie, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Schweizer, A., Willwacher H. und J. Ziekow (2018), Der Erfüllungsaufwand von Gesetzen. Reformvorschläge zur Schätzung bürokratischer Lasten für Unternehmen, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.

Statista (2023), Personalausgaben des Bundes 1969-2022 (in Milliarden Euro). Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157799/umfrage/entwicklung-der-personalausgaben-des-bundes-seit-1969/#:~:text=Im%20Jahr%202022%20betragen%20die,rund%2037%2C8%20Milliarden%20Euro>.

Statistisches Bundesamt (2022), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, September 2022, Wiesbaden.

Stiftung Familienunternehmen (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, München.

Von Koppenfels M. (2019), Einmaligen Erfüllungsaufwand begrenzen – fünf Vorschläge, BDI-Positionspapier zu Mittelstandspolitik und Bürokratieabbau, BDI, Berlin.

Wannicke V. und J.-E. Böhm (2021), Unnötige Bürokratie abbauen – Acht Maßnahmen für einen effizienteren und moderneren Staat, BDI/BDA-Positionspapier zu Mittelstandspolitik und Bürokratieabbau.

Executive Summary

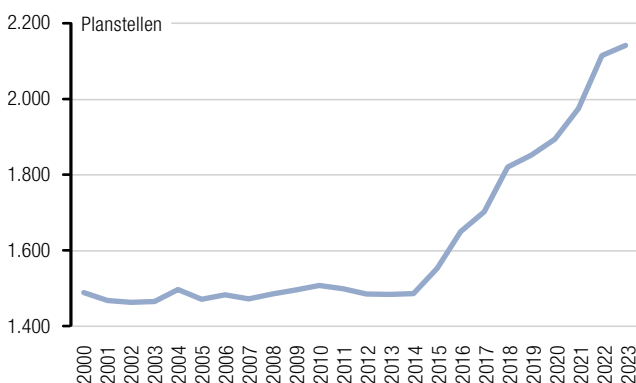
Deutschland hat ein Bürokratieproblem. Neue und immer komplexere Regulierungsvorschriften belasten nicht nur, sondern überfordern Unternehmen und Bürger zusehends. Der Trend zur **Bürokratisierung und Überregulierung** zeigt sich insbesondere auf folgenden Ebenen:

- Der **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft** steigt seit Jahren kontinuierlich. Kleine und mittlere Unternehmen sind davon überproportional betroffen und müssen bis zu sechs Prozent ihres Jahresumsatzes zur Befolgung regulatorischer Vorgaben aufwenden. Versuche, die Belastungen zu begrenzen oder zu senken, sind bislang gescheitert.
- Langwierige und komplexe **Planungs- und Genehmigungsverfahren** stellen mittlerweile einen der gravierendsten **Standortnachteile** dar. Die Investitionsdynamik wird ausgebremst und Vorhaben über viele Jahre oder Jahrzehnte hinausgezögert. Große Infrastrukturprojekte sind davon in besonderer Weise betroffen.
- Bei der Verfügbarkeit **digitaler Verwaltungsleistungen** gibt Deutschland im internationalen Vergleich ein Bild der **Rückständigkeit** ab. Potenziale zur Vereinfachung bürokratischer Verfahren bleiben ungenutzt und digitalpolitische Ziele werden regelmäßig verfehlt, wie das Onlinezugangsgesetz zeigt: Von 575 Verwaltungsleistungen sind bislang weniger als 20 Prozent vollständig online verfügbar.

Expandierende Ministerialbürokratie

Anzahl der Planstellen für Beamte der Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt in der Besoldungsgruppe B (ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2000 bis 2023.



- Der **öffentliche Verwaltungsapparat** tendiert zur **Selbstmehrung**. In den letzten Jahren wurden für vermeintlich neue Aufgaben- und Politikfelder vor allem bei den Bundesministerien – und hier überdurchschnittlich stark in den oberen Besoldungsgruppen – immer mehr Stellen geschaffen.

Angesichts des zunehmend eingeschränkten **unternehmerischen Handlungsspielraums** für Innovationen, Investitionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sind zielgerichtete und umfassende **Maßnahmen zum Bürokratieabbau** dringend erforderlich:

- Zur **Senkung des Erfüllungsaufwands** ist eine wirkungsvolle Bürokratiebremse notwendig, die neben dem **Umstellungsaufwand** auch die Folgekosten aus der **Umsetzung von EU-Recht** einbezieht. Ebenso sollten gesetzliche Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger Folgekosten so **praxistauglich** und **bürokratiearm** wie möglich ausgestaltet werden.
- **Planungs- und Genehmigungsverfahren** müssen konsequent und grundlegend reformiert werden: **Doppelprüfungen** sollten verhindert, **Verfahrensstufen** integriert, eine europarechtlich zulässige **Präklusionsregelung** wiedereingeführt sowie **Stichtagsregelungen** und **Genehmigungsfiktionen** umfassend angewendet werden.
- Zur **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen** braucht es neben technologischen Standards eine umfassende **Registermodernisierung**. Mithilfe **staatlicher Leistungsdaten** können zudem Steuerungsinformationen gewonnen werden, durch die sich die **Qualität von Verwaltungsleistungen** insgesamt verbessern lässt.
- Die **Schaffung neuer Stellen** in der öffentlichen Verwaltung sollte – vor allem in den oberen Besoldungsgruppen – an deutlich **strengere Voraussetzungen** und transparente Bedarfsermittlungsverfahren geknüpft werden. Zusätzlich sind für einen schlankeren und leistungsfähigeren Verwaltungsapparat **Stelleneinsparungen** erforderlich.

Ein effizient ausgestalteter Regulierungsrahmen setzt in der Gesamtschau voraus, auf nicht notwendige Regelungsvorhaben zu **verzichten**, unverhältnismäßige Vorschriften **abzuschaffen** und die Komplexität bestehender Vorgaben zu **verringern**. Dazu braucht es keine neuen Absichtserklärungen, sondern Bereitschaft für **Veränderungen und politischen Gestaltungswillen**.

Tagungsbericht

Lehren aus den Krisen: Benötigen Deutschland und Europa ein neues Geschäftsmodell?

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 9. Mai 2023 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Die wirtschafts- und energiepolitische Strategie der Bundesregierung in Zeiten wachsender Unsicherheit

Dr. Robert Habeck MdB
Vizekanzler und Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz

Moderation der Veranstaltung

Dr. Inga Michler

6 Podiumsdiskussion:

Wie erreichen wir mehr Krisenresilienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland und Europa?

7 Dr. Leonhard Birnbaum

Vorstandsvorsitzender E.ON SE

8 Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

*Direktor des Walter Eucken Instituts,
Sprecher des Kronberger Kreises*

9 Dr. Elga Bartsch

*Abteilungsleiterin Wirtschaftspolitik,
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

10 Lennard Oehl MdB

*Ordentliches Mitglied im Finanzausschuss,
SPD-Bundestagsfraktion*

11 Jens Spahn MdB

*Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-
Bundestagsfraktion, Bereiche Wirtschaft, Klima, Energie,
Mittelstand und Tourismus*





Begrüßung
Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

In seiner Begrüßung vor mehr als 200 Tagungsteilnehmern erinnert Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft, zunächst an den Europatag, der alljährlich am 9. Mai für Frieden und Freiheit in Europa begangen wird. Die Stiftung Marktwirtschaft werbe seit Jahren für ein Europa der Vielfalt, der Subsidiarität und des Wettbewerbs. Beim europäischen Integrationsprozess sei es grundsätzlich wichtig, die positiven Anreizwirkungen fiskalischer Eigenverantwortung nicht zu vernachlässigen und vor allem dann gemeinschaftlich zu handeln, wenn internationale Koordination erforderlich sei und daraus ein europäischer Mehrwert entstünde.

„Corona hat uns alle getroffen in Europa. Der Krieg in der Ukraine berührt uns alle“, konstatiert Eilfort mit Blick auf das Tagungsthema. Die Krisen hätten jedoch nicht nur neue Herausforderungen mit sich gebracht, sondern vorhandene Probleme offengelegt. Insbesondere in Deutschland seien viele Probleme hausgemacht und strukturell angelegt. Die Produktivität der deutschen Wirtschaft habe schon vor Beginn der Corona-Pandemie stark an Fahrt eingebüßt. Aktuelle Konjunkturprognosen würden nun erneut für Deutschland ein schrumpfendes Wirtschaftswachstum prognostizieren.

Eilfort bemängelt, dass es seit der Unternehmenssteuerreform des Jahres 2008 in Deutschland keine „nach vorn“ gerichtete Strukturreform zur Erhöhung der Standortattraktivität gegeben habe. Vor allem die beiden vorangegangenen Regierungskoalitionen hätten eher an das Verteilen von Wahlgeschenken und gut gemeinte Mehrausgaben gedacht als an eine Verbesserung der Rahmenbedingungen. Seit dem Jahr 2014 habe sich Deutschland in vielen wissenschaftlichen Rankings verschlechtert, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität verschiedener Länder untersuchten. „Lohnstückkosten im schon teuren Europa auf sehr hohem Niveau, weltweit mit die höchsten Energiekosten und Steuerbelastungen, eine Steuerquote auf Rekordniveau und dazu ein unablässiger Bürokratieaufbau, der das Land lähmt“, zählt Eilfort einige der kritischsten Faktoren auf.

Die vorteilhaften fiskalischen Voraussetzungen der 2010er Jahre – hohe Steuermehreinnahmen und geringe Refinanzierungsausgaben – seien zu wenig dazu genutzt worden, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren, Ausgaben zu überprüfen oder private Investitionen anzuregen. „Mehrere hundert Milliarden Euro sind zu einem Großteil in die Sozialsysteme geflossen. Derzeit kommt keine Sozialversicherung ohne Steuerzuschuss aus. Strukturell sieht es wirklich düster aus“, mahnt Eilfort und verweist darauf, dass die Belastungen durch den demografischen Wandel in den kommenden Jahren weiter zunehmen würden.

Die skizzierten Herausforderungen fielen in eine schwierige Zeit, in der sich geopolitische Rahmenbedingungen veränderten, Europa im Wettbewerb mit den USA und China den Anschluss zu verlieren drohe und eine rasche ökologische Transformation der Wirtschaft angestrebt werde. Hinzu kämen Abwanderungen von gut qualifizierten Arbeitskräften, internationale Produktionsverlagerungen global agierender Unternehmen, Resignation aufseiten vieler Familienunternehmen sowie eine kaum gesteuerte Zuwanderung von Menschen, die zu selten den direkten Weg in den Arbeitsmarkt fänden.

Darum drängten sich laut Eilfort die grundlegenden Fragen geradezu auf, die bei dieser Tagung im Mittelpunkt stünden: Wie verbinden wir Wohlstand und gesellschaftlichen Zusammenhalt mit ökologischer und fiskalischer Nachhaltigkeit? Wie wecken wir in unserem alternden, saturierten und etwas bequem gewordenen, auf Besitzstandswahrung fixierten Land neue Kräfte, neue Dynamik und wie gewinnen wir neue Köpfe? Was soll der Staat bei alldem leisten und wovon sollte er besser die Finger lassen? Er freue sich diesbezüglich sehr auf die Rede und den Austausch mit Vizekanzler und Bundesminister Dr. Robert Habeck sowie auf die anschließende Podiumsdiskussion mit prominenten Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zur Klärung der Frage, wie in Deutschland und Europa Krisenresilienz und internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden könnten.

Die wirtschafts- und energiepolitische Strategie der Bundesregierung in Zeiten wachsender Unsicherheit

Dr. Robert Habeck MdB

Vizekanzler und Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz



In seiner Rede bedankt sich Dr. Robert Habeck MdB, Vizekanzler und Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz, herzlich für die Einladung und die Gelegenheit, die wirtschaftspolitischen Linien der Bundesregierung und seines Hauses zu skizzieren sowie einige Fragen dazu zu beantworten. Die zentrale Tagungsfrage „Benötigen Deutschland und Europa ein neues Geschäftsmodell?“ würde er vorab mit einem klaren „Ja“ beantworten.

„Finanzkrise, Eurokrise, Coronakrise, dann die Energiekrise des letzten Jahres und nicht zu vergessen die sogenannte Klimakrise – Krisen sind in den vergangenen Jahren zum ‚neuen Normal‘ geworden“, erläutert Habeck. Von den in vielen Punkten berechtigt düsteren Bildern, die Professor Eilfort gezeichnet habe, müsse er jedoch ein wenig abweichen. Insgesamt seien Europa und die deutsche Volkswirtschaft gut durch die Krisen gekommen, auch wenn manche Unternehmen, Haushalte und Menschen stark betroffen gewesen seien. Man habe sich als Volkswirtschaft aber immer wieder neu aufrappeln, staatliche Gelder mobilisieren und gesellschaftlichen Konsens schaffen können, um so die in einzelnen Prognosen befürchteten massiven Wirtschaftseinbrüche zu verhindern. Das Modell der Sozialen Marktwirtschaft – also das Geschäftsmodell Deutschlands – habe sich grundsätzlich als sehr robust und resilient erwiesen.

In einer Zeit großer technischer, globaler und ökonomischer Dynamik dürfe es jedoch nicht darum gehen, immer nur auf Zuruf in der Krise zu reagieren. Krisen sollten als Lernorte verstanden werden, um strukturelle Erneuerungen herbeizuführen. Die kommenden Jahre seien von erheblichen Herausforderungen gekennzeichnet, die es erforderlich machten, dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft neue Elemente hinzuzufügen. Zentral sei eine zeitgemäße Interpretation angebotspolitischen Denkens im Sinne einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft. „Um es in einem Satz zu sagen: Wohlstand erneuern, bedeutet Klimaneutralität für die Wirtschaft umzusetzen. Der Wettlauf hat längst begon-

nen und wenn wir nicht entschieden handeln, werden wir rein ökonomisch auf diesem Feld verlieren“, mahnt Habeck.

Die gegenwärtigen Herausforderungen seien komplex und führten mitunter zu widersprüchlichen Herangehensweisen. Aus ökonomischer Sicht stelle die immer noch viel zu hohe Inflation eines der derzeitigen Hauptprobleme dar. Die allmähliche Abflachung der Inflation würde zwar dafür sprechen, dass die geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) wirkten. Die gestiegenen Zinsen führten zu einer Nachfrageverknappung und Investitionszurückhaltung. Die EZB müsse diese Entwicklung gewissermaßen in Kauf nehmen, um die Inflation zu bremsen. Allerdings könne sich Deutschland eine Abkühlung der Märkte und aufgeschobene Investitionen gerade im Kontext der Transformation nicht leisten. Die Dekarbonisierung der Wirtschaft, der demografische Wandel und die Digitalisierung erforderten enorme Investitionen, der Fachkräftemangel insbesondere auch politisches Handeln. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Inflation Reduction Acts der USA, der ein großes Investitionsprogramm in erneuerbare Energien und Technologien darstelle und den man zumindest als Wettbewerbsansporn zur Kenntnis nehmen müsse, könne man sich den Luxus des Vertrödelns nicht mehr leisten. „Wir müssen eine paradox anmutende Aufgabe bewerkstelligen: die Inflation herunterbringen und trotzdem dafür sorgen, dass die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten bleibt und wieder vorangebracht wird. Das Abwarten, Aussetzen und Hoffen auf bessere Zeiten, das politische Nicht-Agieren würden definitiv dazu führen, dass der Standort Deutschland wettbewerbsunfähig wird“, konstatiert Habeck.

In dieser Situation des extremen Wandels könne eine klassische Nachfragepolitik erkennbar nicht weiterhelfen, da unspezifische nachfrageseitige Impulse die Inflation zusätzlich anheizen würden. Stattdessen sei es Zeit für eine „transformative Angebotspolitik“. Damit sei aber nicht das Mindset der angebotspolitischen Konzepte der späten 1970er und

frühen 1980er Jahre gemeint, die vor allem mit Deregulierung und Steuersenkungen versuchten, die Probleme zu lösen. Vielmehr müsse es darum gehen, Märkte neu zu schaffen und neu zu strukturieren, sie transformativ auszurichten und Teilhabemöglichkeiten zu schaffen. Man müsse sich die Mühe der Differenzierung zumuten, um sich auf die richtigen Elemente zu fokussieren.

Dies könne im Konkreten wie folgt aussehen: Erstens müssten Wettbewerbsregeln immer wieder kontrolliert und im Zweifelsfall nachgeschärft werden. Die Bundesregierung habe gerade den Entwurf für die 11. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verabschiedet. Die GWB-Novelle stelle eine wegweisende Weiterentwicklung des Kartellrechts dar und versetze das Bundeskartellamt in die Lage, in denjenigen Wirtschaftsbereichen für mehr Wettbewerb zu sorgen, wo dieser nicht ausreichend funktioniere. Insbesondere auf digitalen Märkten würden die regulatorischen Maßnahmen häufig mit den technologischen Entwicklungen nicht Schritt halten. Wettbewerbshüter bräuchten daher entsprechende Möglichkeiten, einen fairen Wettbewerb sicherzustellen und Märkte zu öffnen.

Zweitens gehe es bei der transformativen Angebotspolitik darum, Märkte nachhaltig zu erschließen. Wichtig sei, Handelspolitik wieder mit Engagement voranzubringen. Zum einen müssten Handelsbeziehungen und Lieferketten diversifiziert werden, gerade bei Rohstoffen. Zum anderen müsse die Nachhaltigkeit in all ihren Facetten in das Zentrum der Handelspolitik gestellt werden, um soziale und ökologische Aspekte einzubeziehen. Man dürfe nicht nur Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse senken und anschließend Reparaturbetrieb bei der Nachhaltigkeit leisten, sondern müsse sich gleich auf faire Handelsbedingungen konzentrieren.

Drittens sei der Europäische Binnenmarkt dahingehend weiterzuentwickeln, dass auf allen Ebenen ein einheitliches Level-Playing-Field gewährleistet werde. Es dürfe etwa nicht, wie im Fall des Einstiegs des chinesischen Konzerns Cosco in europäische Häfen, die Investitionskontrolle in Europa un-

terschiedlich gehandhabt werden, wodurch bestimmte Regionen einen Wettbewerbsnachteil erlangen könnten.

Viertens müssten dringend Prozesse beschleunigt und Bürokratie abgebaut werden. Es sei unmöglich, mit der Bürokratie der letzten Jahrzehnte die Geschwindigkeit aufzubauen, die für die Transformation der Wirtschaft notwendig sei. Wer Bürokratieabbau sage, fordere im Grunde ein höheres Entscheidungsrisiko. Man müsse daher bereit sein, auch nur 90 Prozent Richtigkeit zuzulassen und dafür die Verantwortung zu tragen; gleichzeitig müsse die Öffentlichkeit tolerabler gegenüber solchen Entscheidungsfindungen werden.

Fünftens müsse die öffentliche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert werden. Dies schließe die digitale Infrastruktur mit ein, wobei damit nicht nur mehr Glasfaseranschlüsse gemeint seien, sondern auch die Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI). Deutschland müsse bei der Entwicklung von KI weiterhin vorn dabei sein. Bei KI gehe es um eine Infrastruktur, die über Teilhabezugänge und Regulierung entscheide. Daher müsse man bei der Entwicklung und Einsetzung von KI auch moralisch relevante Fragen berücksichtigen.

Die in Auszügen skizzierte transformative Angebotspolitik erfordere auch finanzielle Ressourcen, wobei Subventionen in einer Marktwirtschaft immer das letzte Mittel seien. Allerdings dürfe man aus Gründen der Sicherheit und Souveränität keine naive Wirtschaftspolitik betreiben, die Gefahr laufe, wichtige Schlüsselindustrien zu verlieren. Dementsprechend sei es erforderlich, für die Transformation der Wirtschaft auch befristete Zuschüsse zu gewähren. Man müsse bereit sein, finanzielle Brücken zu bauen, beispielsweise in Form eines Industriestrompreises. Es gehe nicht darum, 100 Prozent von allem in Europa zu produzieren. „Aber kritische Komponenten in Teilen hier zu haben, um die Nachhaltigkeit der Lieferketten zu gewährleisten und im globalen Wettbewerb zu bestehen, das scheint mir dringend geboten. Wir haben viel zu tun, die nächste Krise kommt bestimmt. Lassen Sie uns daran arbeiten, dass die Soziale Marktwirtschaft zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft wird“, appelliert Habeck.



Podiumsdiskussion:
Wie erreichen wir mehr Krisenresilienz
und internationale Wettbewerbsfähigkeit
in Deutschland und Europa?





Dr. Leonhard Birnbaum
Vorstandsvorsitzender E.ON SE

„Wir haben derzeit immer noch eine Verdoppelung der Energiepreise in Europa und es ist für mich nicht absehbar, dass diese in den kommenden zwei bis drei Jahren wieder auf das Vorkrisenniveau zurückfallen werden“, gibt Dr. Leonhard Birnbaum zu bedenken. Oftmals werde ein Vergleich mit den Energiepreisen von Januar 2022 gezogen und bereits Entwarnung gegeben. Ein solcher Vergleich sei aber irreführend, da die Strom- und Gaspreise bereits im dritten Quartal 2021 zu steigen begannen. Die auch im internationalen Vergleich hohen Energiepreise hätten zur Folge, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie abnehme. „Wir verlieren gegenüber den USA und Asien weiter an Boden“, mahnt der Vorstandsvorsitzende von E.ON SE. Überspitzt formuliert gebe es seit Beginn des Ukraine-Krieges eigentlich nur noch zwei Arten von Unternehmen: diejenigen, die vor der Krise langfristige Energieverträge abgeschlossen haben und die anderen. Erstere könnten noch einigermaßen gut wirtschaften und Gewinne einfahren, die anderen nicht.

Das vergangene Jahr habe verdeutlicht, dass Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit von Energie nicht als Selbstverständlichkeit erachtet werden dürften. Vor diesem Hintergrund seien die staatlichen Interventionen unvermeidlich gewesen. Den Vorschlag des Bundeswirtschafts- und Klimaschutzministers, für bestimmte Industrieunternehmen einen staatlich subventionierten Strompreis einzuführen, sehe er dennoch skeptisch. Zum einen befürchte er durch die Einführung eines Industriestrompreises dauerhafte Subventionstatbestände. Aus diesem Grund müsse im Vorhinein eindeutig und glaubhaft geregelt sein, wie und wann die Subvention wieder enden werde. Zum anderen dürfe man die überarbeiteten Beihilferegeln der EU nicht unterschätzen. Diese hätten der Bundesregierung bei ihren Plänen, bei den bestehenden Strom- und Gaspreisbremsen eine Verlängerung des Förderzeitraums, eine Erhöhung der Beihilfeobergrenzen sowie eine Streichung des Kriteriums Gewinnrückgang zu erreichen, bereits einen Strich durch die Rechnung gemacht.

Entscheidender sei es, das Energieangebot zu erhöhen und die Energieinfrastruktur auszubauen. Der reine Zubau von erneuerbaren Energien bringe nichts, wenn das Netz nicht mitwachse und nicht digital gesteuert werden könne. „Wir haben bei E.ON entschieden, unser Investitionsprogramm bis zum Jahr 2027 auf 33 Milliarden Euro auszuweiten. Wir investieren insbesondere in die Netze. Allerdings erwarten wir von der Politik, dass dafür die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden“, betont Birnbaum. Mittlerweile stelle eine überbordende Bürokratie das größte Hindernis für Investitionen dar. Insbesondere der Netzausbau stoße in der Verwaltung schnell an Grenzen. „Um nur ein Beispiel zu geben: Für den Ausbau der Hochspannungsleitungen benötigen wir bis zum Jahr 2030 schätzungsweise rund 600 Planfeststellungen in Ostdeutschland. In den vergangenen fünf Jahren haben wir allerdings keine einzige Planfeststellung bekommen – und es lag nicht daran, dass wir keine beantragt haben.“ Die viel beworbene Deutschlandgeschwindigkeit sei bei der Planfeststellung und in anderen Bereichen nicht angekommen. Für einen Erfolg der Energiewende sei eine deutliche Beschleunigung und Verschlinkung der Planungs- und Genehmigungsverfahren aber dringend erforderlich. Die Verwaltung in Deutschland sei aufgrund der Komplexität der Gesetzgebung überfordert und kaum noch funktionsfähig. Man dürfe nicht immer nur nach Fehlerfreiheit streben, sondern müsse mehr Pragmatismus wagen.

„Wir müssen die Gesetzgebung nicht mehr auf Gerechtigkeit, sondern auf Ausführbarkeit optimieren“, fordert Birnbaum. Die oberste Maxime müsse sein, dass man Gesetze möglichst leicht umsetzen könne. Dafür dürften sie nicht ständig mit weiteren Erwägungen überfrachtet werden. Mehr Investitionen erfolgten nur dann, wenn Bürokratie handhabbarer werde. Auch sollten deutlich weniger Gesetze verabschiedet werden und bestenfalls nur noch solche, die Deutschland hinsichtlich der Transformation und seiner Wettbewerbsfähigkeit voranbringen würden.



Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld
*Direktor des Walter Eucken Instituts,
Sprecher des Kronberger Kreises*

„Die Einführung eines Industriestrompreises wäre sowohl aus finanziellen Gründen als auch im Hinblick auf eine rationale Klimapolitik falsch“, konstatiert Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld. Der Direktor des Walter Eucken Instituts und Sprecher des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, erläutert, dass ein Industriestrompreis keine Investition darstelle, wie oftmals behauptet, sondern eine Subvention. Nach ersten groben Schätzungen koste der Industriestrompreis den Staat bzw. seine Steuerzahler bis zu 30 Milliarden Euro. Es sei aber nicht abzusehen, dass die Energiepreise in den kommenden fünf Jahren merklich sinken würden. Dann könne der Industriestrompreis schnell zu einer Dauersubvention werden.

Die Subventionierung des Energieverbrauchs sei zudem kontraproduktiv für die Einsparung von Treibhausgasemissionen. Das wichtigste Instrument für den Klimaschutz sei die CO₂-Bepreisung. Energie müsse durch höhere CO₂-Preise teurer werden, um richtige Anreize für Innovationen zu setzen. Sozialer Ausgleich könne über ein Klimageld erfolgen. Wenn aber der Staat über Subventionen die Mehrkosten für große Stromkunden übernehme, müssten die kleinen und mittleren Unternehmen und private Haushalte die zusätzliche Last tragen, was wiederum den politischen Druck erhöhe, bei der CO₂-Bepreisung nachzulassen. „Ich würde vom Industriestrompreis die Finger lassen, denn am Ende bezahlt das der Mittelstand und dem Klimaschutz erweisen wir einen Bärendienst“, argumentiert Feld.

Hinzu komme, dass in einem Umfeld hoher Inflation keine expansive, sondern eine restriktive Finanzpolitik angezeigt sei. Staatliche Ausgaben müssten überprüft und reduziert werden. Eine expansive Finanzpolitik hingegen dürfte die Inflationserwartungen erhöhen, was wiederum die EZB dazu veranlassen könnte, im Rahmen ihrer Geldpolitik die Zinsen weiter zu erhöhen. Dies würde die Konjunktur zusätzlich trüben. Die deutsche Wirtschaft befinde sich bereits in der Stagflation. Eine solche Situation erforde-

re vor allem strukturelle Reformen und keine konjunkturellen Finanzspritzen.

„Wenn wir wirklich etwas erreichen wollen in diesem Land, dann schaffen wir das nicht, indem wir eine Interventionsspirale auslösen“, mahnt Feld. Es sei keine vernünftige Politik, durch Angebotsverknappung und Regulierung vieles teurer zu machen, um im nächsten Schritt, sobald es schmerzhaft werde, neue Subventionen auszurufen. Stattdessen sei es an der Zeit, die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft strukturell zu verbessern. Dies habe die Politik über viele Jahre sträflich vernachlässigt. Deutschland lebe zu sehr von seiner Substanz, die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftskraft würden seit Jahren leiden.

Die deutsche Wirtschaft werde nicht nur durch hohe Energiekosten belastet, sondern auch durch übermäßige Regulierung, Steuerbelastungen sowie Arbeits- und Sozialkosten. Herr Birnbaum habe eindrucksvoll illustriert, dass die zunehmende Komplexität der Gesetze die Verwaltung überfordere und den Infrastrukturaufbau bremse. Der stets angekündigte Bürokratieabbau müsse endlich umgesetzt werden. Dabei sei auch die Verwaltung technisch gut aufzustellen, wobei insbesondere die Länder in der Verantwortung stünden. Die Digitalisierung auf Länderebene komme jedoch erschreckend langsam voran. Digitalisierung sei zu 50 Prozent Umorganisation von Prozessen. Vor allem im öffentlichen Dienst stoße man immer wieder auf erhebliche Beharrungskräfte. Dies sei nicht länger hinnehmbar.

„Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu stärken, wünsche ich mir vor allem eine sinnvollere Innovationspolitik, die es einerseits schafft, die regulatorischen Hemmnisse für Innovatoren abzubauen und andererseits im steuerlichen Bereich den Übergang zur Finanzierungsneutralität herstellt“, resümiert Feld. Dies würde insbesondere jungen, schnell wachsenden Unternehmen, die kaum Fremdkapital erhalten oder auf einbehaltene Gewinne zurückgreifen können, einen besseren Zugang zu Eigenkapital eröffnen.



Dr. Elga Bartsch
Abteilungsleiterin Wirtschaftspolitik,
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

„Ich glaube nicht, dass wir die Herausforderungen, die der Bundeswirtschafts- und Klimaschutzminister vorhin dargelegt hat – wie etwa Klimatransformation und sozialer Zusammenhalt – bewältigen können, indem wir uns über Spitzen- oder Unternehmensteuersätze streiten“, stellt Dr. Elga Bartsch eingangs ihres Statements in der Podiumsdiskussion fest. Steuersätze spielten bei Standortentscheidungen zwar durchaus eine wichtige Rolle und natürlich könne man sich grundsätzlich über Steuersysteme Gedanken machen, „aber mir scheint, dass das aktuell nicht das drängendste Thema ist“, konstatiert Bartsch.

Es sei vielmehr entscheidend, mit einem zügigen Ausbau erneuerbarer Energien die Basis für günstigen Strom zu verbreitern. Deutschland sei Teil des Europäischen Energiebinnenmarktes, aber das bedeute nicht, dass man hierzulande nicht die erneuerbaren Energien massiv vorantreiben müsse. Es seien vonseiten der Bundesregierung dafür eine Menge Initiativen auf den Weg gebracht worden. Die Länder seien beim Ausbau ebenfalls gefordert. Zudem gelte es, Mitnahmeeffekte und unnötige Bürokratie zu begrenzen und klimaschädliche Subventionen abzubauen, wie im Koalitionsvertrag vereinbart. In der Vergangenheit habe ein übermäßiger Einfluss von Partikularinteressen dazu beigetragen, dass es zum Teil sehr spezifische Maßnahmen, Regeln, Ausnahmen sowie Sondertatbestände gebe, die zu immer mehr Bürokratie führten.

Die sogenannte „Deutschlandgeschwindigkeit“ breite sich aus und die Energieversorgung werde jenseits der akuten Krisenbewältigung diversifiziert. Aufgrund des beherzten Eingreifens der Bundesregierung habe man in der Energiekrise schnell verschiedene alternative Energieformen bereitstellen können. Drei Entlastungspakete sowie die Einführung von Preisbremsen für Strom, Gas und Wärme hätten zu einer merklichen Dämpfung der gestiegenen Energiekosten geführt. „Dass wir nicht alles Geld verausgabt haben, ist eine gute Entwicklung; genauso wie die Tatsache, dass

wir mit sehr hohen Gasspeicherfüllständen aus dem Winter herausgekommen sind“, erläutert die Abteilungsleiterin Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Nun gelte es, diese Kapazitäten dauerhaft sicherzustellen.

Darüber hinaus müsse es darum gehen, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der deutschen Wirtschaft zu erhöhen. Der Fach- und Arbeitskräftemangel habe negative Rückwirkungen auf die Wertschöpfung und die Produktivität, er lasse sich aber nicht von heute auf morgen beheben. Daher müssten auch Themen wie Digitalisierung und Automatisierung vorangetrieben werden. „Wenn ich mir vor Augen führe, dass vor wenigen Jahren noch große Sorgen aufkamen, dass Automatisierung zu Massenarbeitslosigkeit führt und dass auf unseren Autobahnen demnächst führerlose Lastwagen fahren und wir überhaupt nicht wissen, wohin mit den vielen LKW-Fahrern, bitte ich darum, einen Schritt zurückzutun und zu überlegen, ob wir jetzt nicht wieder Entwicklungen gedanklich vorschnell fortschreiben. In der Regel unterschätzen wir die Anpassungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft – und einer künftig sozial-ökologischen Marktwirtschaft.“

Die sozial-ökologische Marktwirtschaft sei das Konzept für die Transformation hin zur Klimaneutralität. Dabei sei es zentral, mehr Dynamik auf den Märkten zu entfalten und den Wettbewerb zu stärken. Die jüngsten Novellen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), dem sogenannten Grundgesetz der Marktwirtschaft, hätten diesbezüglich einen sehr wichtigen Beitrag geleistet. Insbesondere in hochgradig vermachteten Sektoren und Märkten hätten Unternehmen ihre guten Ideen oftmals nicht umsetzen können. Das überarbeitete GWB würde den Marktzugang für neue, innovative Unternehmen – insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen – grundsätzlich erleichtern, damit sich diese mit ihren Ideen schneller am Markt durchsetzen könnten.

**Lennard Oehl MdB**

*Ordentliches Mitglied im Finanzausschuss,
SPD-Bundestagsfraktion*

„Vor dem Hintergrund, dass wir in den vergangenen Jahren aufgrund verschiedenster Krisen enorme Staatsausgaben getätigt haben, sollte die Debatte in der Bundesregierung über eine einmalige Vermögensabgabe fortgeführt werden“, sagt Lennard Oehl MdB von der SPD-Bundestagsfraktion. Es ginge nicht darum, den Mittelstand zu belasten, sondern nur diejenigen, denen man eine höhere Belastung durchaus zumuten könne.

„Die Reichsten der Reichen sollten einen gerechten zusätzlichen Beitrag zur Bewältigung und Tilgung der Krisenlasten beisteuern“, befindet Oehl, der Ordentliches Mitglied im Finanzausschuss des Bundestages ist. Eine gerechtere Lastenteilung sei dringend notwendig. Es sei beispielsweise Fakt, dass hohe Erbschaften im Durchschnitt niedriger besteuert würden als kleine Erbschaften. Mit Blick auf das Thema Steuergerechtigkeit könne das kein haltbarer Zustand sein. Selbst wenn dadurch Betriebsvermögen in der Substanz besteuert werde, sei die Idee einer einmaligen Vermögensabgabe richtig. Schließlich könne man in solchen Fällen darüber nachdenken, Stundungsmöglichkeiten einzuräumen und die Leistung der Vermögensabgabe über einen längeren Zeitraum zu strecken.

Eine große Herausforderung für die deutsche Wirtschaft stelle außerdem der Fachkräftemangel dar. Der Fachkräftemangel dürfe nicht zur Wohlstandsbremse werden und die soziale Sicherheit gefährden. Daher habe die Bundesregierung nun einen konkreten Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vorgelegt, der das bestehende Zuwanderungsgesetz modernisiere. Damit werde erstmals die Einwanderung in den Arbeitsmarkt nicht nur für Hochqualifizierte, sondern für alle Fachkräfte mit Berufsausbildung geöffnet und effektiv gesteuert. „Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz lösen wir konkrete Probleme“, erläutert Oehl. Beispielsweise komme es oft vor, dass ausländische Fachkräfte lange in ihren Heimatländern auf die Anerkennung ihres Berufsabschlusses warten müssten und

solange nicht in Deutschland arbeiten dürften, obwohl sie in Deutschland bereits einen Arbeitsvertrag hätten.

Es gehe insgesamt darum, verschiedene Formen von Einwanderung zu steuern. Zunächst beträfe dies die qualifizierten Fachkräfte, aber auch Menschen, die keinen anerkannten Berufsabschluss besäßen, aber dennoch eine gewisse Berufserfahrung und Motivation zu Arbeiten mitbrächten. Diese Menschen kämen trotz der angeblich zu hohen Steuer- und Abgabenlast nach Deutschland – auch weil sie hier eine gewisse Infrastruktur zu schätzen wüssten, so Oehl.

Weitere Baustellen sehe er weiterhin aufseiten der Länder, die für die Ausstattung der Ausländerbehörden zuständig seien. Es sei problematisch, wenn eine Ausländerbehörde in einem Bundesland vollständig digitalisiert sei und das andere Bundesland noch mit Fax und Kopierer arbeite. „Das sind Probleme, die wir auf Bundesebene nicht lösen können. Die Verantwortung liegt hierbei eindeutig bei den Ländern“, sagt Oehl.

Darüber hinaus müsse Deutschland der Wirtschaft bessere Finanzierungsmöglichkeiten bieten. „Wir haben in Deutschland einen sehr unterrepräsentierten Kapitalmarkt. Wenn wir sehen, was an Innovationen finanziert werden muss im Start-up-Bereich und in der Industrie, dann fehlen uns in Deutschland und Europa einfach die Möglichkeiten“, mahnt Oehl. Dies sehe man an konkreten Beispielen wie dem Familienunternehmen Viessmann, das sich einen amerikanischen Partner gesucht und sein Kerngeschäft an das US-Unternehmen Carrier Global verkauft habe. Auch das Mainzer Biopharmazie-Unternehmen BioNTech sei in den USA an die Börse gegangen, anstatt in Frankfurt oder an einem anderen europäischen Finanzplatz. Hier gebe es großen Aufholbedarf. Wenn es gelingen würde, den Kapitalmarkt in Deutschland zu stärken, würde dies einen großen Beitrag zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes leisten, um Innovation und Transformation besser zu finanzieren.



Jens Spahn MdB
*Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion,
 Bereiche Wirtschaft, Klima, Energie, Mittelstand und Tourismus*

„Wir haben ein Standortthema in Deutschland. Es werden jeden Tag Standortentscheidungen gegen Deutschland getroffen. Wir verlieren Jobs und Zukunftsfähigkeit“, konstatiert Jens Spahn MdB. Der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion räumt ein, dass auch die Unionsfraktion in den letzten Jahren in Regierungsverantwortung steuerpolitisch kaum noch gestalterisch unterwegs gewesen sei. Dies werde sich nun ändern. „Wir wollen die hart arbeitende Mitte massiv entlasten und daher den Einkommensteuertarif spürbar abflachen“, erläutert Spahn. Die jetzige Situation sei leistungshemmend, da der Spitzensteuersatz zu früh greife. Darum müsse der Schwellenwert deutlich angehoben werden. Zudem gelte es, den Solidaritätszuschlag vollständig abzuschaffen. Dieser könne beispielsweise bei höheren Einkommen in die Einkommensteuer integriert werden, um für eine gewisse Gegenfinanzierung zu sorgen. Die CDU arbeite an einem breiten Steuerkonzept, das neben Änderungen bei der Einkommensteuer auch Reformen bei der Erbschaft- und Unternehmensteuer vorsehe, um hier für mehr Klarheit und Entlastung zu sorgen.

„Was wir insgesamt brauchen, ist eine Renaissance der Angebotspolitik und eine Gesamtstrategie für mehr Wettbewerbsfähigkeit“, fordert Spahn. Vor 20 Jahren habe man in der EU den wettbewerbsfähigsten Raum der Welt schaffen wollen. Dies sei nicht nur missglückt, sondern Europa habe sogar an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA und China eingebüßt. Dies habe auch mit einem veränderten Verständnis dieser beiden Staaten von einem offenen Welthandel zu tun. Hier müsse Europa wichtige Debatten führen, wie es Souveränität in bestimmten Sektoren erlangen wolle. Zudem habe Deutschland ein riesiges Produktivitätsproblem. Es gebe so viele Beschäftigte wie nie zuvor, die Wirtschaftsleistung sei aber dennoch kaum gestiegen. „Wir werden jetzt Milliarden und Abermilliarden ausgeben, um die Wirtschaft zu transformieren, dieses Geld wird aber nicht die Produktivität erhöhen. Wenn wir die Kohleverstro-

mung durch Windstrom ersetzen, dann mag das aus Klimaschutzgründen richtig sein, es erhöht aber nicht die nationale Wohlfahrt und Produktivität“, mahnt Spahn.

Bei der Energiepolitik der Bundesregierung laufe einiges falsch, da sich vieles nur um Angebotsverknappung, Verbote und Subventionen drehe. In einer Zeit hoher Energiepreise sei die Angebotsausweitung das marktwirtschaftliche Gebot der Stunde. Alles, was Strom produziere, müsse ans Netz, um die Preise zu stabilisieren – dies schließe Kernkraft mit ein. Um die Energiepreise zu senken, müssten außerdem die Stromsteuer und die Netzentgelte reduziert werden, fordert Spahn. Dann brauche man auch keinen staatlich subventionierten Industriestrompreis.

„Was ist transformative Angebotspolitik? Ich weiß es immer noch nicht und ich sehe jenseits der schönen Überschrift keinen Gesamtansatz“, moniert Spahn. Deutschland habe ein Angebots- und kein Nachfrageproblem, aber die Bundesregierung reagiere ständig, als müsse sie die Nachfrage stützen. Die erforderliche Gesamtschau zur Angebotsproblematik erhalte er aber nicht aus dem Wirtschaftsministerium, sondern bislang nur aus dem Finanzministerium, das im Übrigen einen Industriestrompreis ablehne. Dies sei sinnbildlich für den anhaltenden Streit in der Bundesregierung. In Zeiten wie diesen brauche es aber Führung, die der Bundeskanzler vermissen lasse. Er habe selbst Erfahrungen mit Koalitionen, in denen gelegentlich gestritten worden sei. In Krisen habe man das dennoch anders hinbekommen. Die Koalitionspartner hätten sich zusammengerauft und die Dinge geschlossen durchgestanden. Die aktuelle Bundesregierung müsse endlich Einheitlichkeit herstellen. Von der Moderatorin Dr. Michler darauf angesprochen, welche konkreten Vorhaben Deutschland dringend vorantreiben müsse, antwortet Spahn: „Kernkraftwerke einschalten, Rente mit 63 abschaffen, Verbandsklagerecht streichen, Super-Abschreibungen einführen – wenn die Bundesregierung das nicht macht, erledigen wir das in der nächsten Legislaturperiode.“



Impressum

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text:
Dr. Jörg König
koenig@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Dirk Hasskarl

UPDATE 2023

STIFTUNG
Marktwirtschaft

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

REFORMANSÄTZE FÜR MEHR GENERATIONENGERECHTIGKEIT IN DER
KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 171 | August 2023

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka
Florian Wimmesberger



EHRBARER STAAT? UPDATE 2023 DER GENERATIONENBILANZ REFORMANSÄTZE FÜR MEHR GENERATIONENGERECHTIGKEIT IN DER KRANKEN- UND PFLEGEVERSICHERUNG

Bernd Raffelhüschen
Sebastian Schultis
Stefan Seuffert
Sebastian Stramka
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 171

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz 06
 - 2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schuldentransparenz 06
- 3 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 08
- 4 Update der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes 12
 - 4.1 Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen 12
 - 4.2 Auswirkungen auf die Altersstruktur 12
- 5 Zeit für Reformen: Zwei Vorschläge für mehr Generationengerechtigkeit in der GKV und SPV 17
 - 5.1 Ausgabendynamik in der GKV und SPV: Status quo versus Kostendruck-Szenario 17
 - 5.2 Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit 18
 - 5.3 Der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV 21
- 6 Fazit 25
- 7 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 26
 - 7.1 Die Methode der Generationenbilanzierung 26
 - 7.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen 27
 - 7.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 28

Literatur 30

Executive Summary 32

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Ann Zimmermann, Guido Raddatz und Tobias Kohlstruck. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

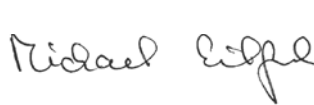
Obwohl angebotsseitige Störungen aufgrund von Lieferkettenengpässen durch die Corona-Pandemie und hoher Energiepreise infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine nachgelassen haben, steht die deutsche Wirtschaft in keinem guten Licht da. Manche sprechen gar wieder vom „kranken Mann Europas“. Zwei Quartale in Folge schrumpfte die Wirtschaftsleistung, was Ökonomen als „technische Rezession“ bezeichnen – die Stagnation am aktuellen Rand beruhigt da nur wenig und wirtschaftliche Dynamik scheint in weiter Ferne. Gleichzeitig hält sich die Inflation hartnäckig, nicht zuletzt aufgrund massiver staatlicher Entlastungsmaßnahmen und üppiger Lohnsteigerungen. Die notwendigen Zinserhöhungen der Europäischen Zentralbank sorgen zusammen mit einer immer stärker erodierenden Standortqualität für zusätzliche Belastungen.

Dass auch der demografische Wandel angesichts dieser schwierigen Lage keine Pause einlegt, erfahren Unternehmen durch akuten Fachkräftemangel und Arbeitnehmer durch höhere Abzüge für die Sozialversicherungen auf der Lohnabrechnung bereits heute schmerzhaft. Dabei wird in den nächsten Jahrzehnten – demografisch gesehen – kein Jahr so entspannt sein wie heute. Der Fachkräftemangel wird sich verschärfen und die steigende Anzahl älterer Menschen die Kassen der Sozialversicherungen weiter unter Druck setzen. Es stellt sich die Frage, wer zukünftig für die Innovationen, Produktivitätssteigerungen und wirtschaftliche Dynamik sorgen soll, wenn Fachkräften durch Frühverrentungsprogramme und 4-Tage Woche suggeriert wird, sie können bei vollem Lohnausgleich doch auch einfach zu Hause bleiben.

Die Rechnung für diese Politik muss von den zukünftigen Generationen bezahlt werden. Diese werden trotz Bildungsmisere merken, dass die heutige Generation ihren Lebensstandard auf Pump finanziert hat, und sich fragen, ob sie vor diesem Hintergrund wirklich bereit sind, die Generationenverträge einzuhalten.

Die aktuelle fiskalische Belastung in Form von impliziten Staatsschulden der Gebietskörperschaften und insbesondere der umlagefinanzierten Sozialversicherungen stellen die offiziell ausgewiesenen expliziten Schulden in den Schatten. Vor diesem Hintergrund werden im diesjährigen Update der Generationenbilanz die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung genauer unter die Lupe genommen und Reformoptionen aufgezeigt, die für eine gerechtere Finanzierung mit mehr Eigenverantwortung, Transparenz sowie eine regelbasierte Berücksichtigung der demografischen Entwicklung führen würden.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Im Jahr 2023 ist die politische und wirtschaftliche Gemengelage in Folge des Krieges in der Ukraine weiterhin angespannt. Gestiegene Energiepreise, zusätzliche Verteidigungsausgaben und Preissteigerungen, die nahezu alle Lebensbereiche tangieren, sind die Themen der Stunde. Während das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2021 im Vergleich mit dem Vorjahr um 2,7 Prozent anstieg, wuchs es im Folgejahr nur um 1,8 Prozent weiter (Statistisches Bundesamt, 2022a und 2023a). Auch die Prognosen der Gemeinschaftsdiagnose (2023) der führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wurden dementsprechend nach unten angepasst. Ging die Gemeinschaftsdiagnose im vergangenen Jahr noch von einem mittelfristigen Wirtschaftswachstum von 3,1 Prozent für das Jahr 2023 aus, wird in der diesjährigen Gemeinschaftsdiagnose nur noch ein moderates Wachstum des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 0,3 Prozent erwartet (Gemeinschaftsdiagnose, 2022, 2023) und die ersten realisierten Daten für das Jahr 2023 lassen sogar eine Rezession befürchten.

Ein Blick auf den Verbraucherpreisindex zeigt, welche Gütergruppen besonders unter gestiegenen Verbraucherpreisen betroffen sind. Neben den um mehr als 7 Prozent gestiegenen Kosten für Wohnung, Wasser, Strom und Gas, haben vor allem die Preise für Nahrungsmittel und Verkehr um mehr als 12 Prozentpunkte von 2021 auf 2022 zugelegt (Statistisches Bundesamt 2023b). Als Reaktion auf diese Inflation wurde im November 2022 das Inflationsausgleichsgesetz der Bundesregierung verabschiedet, um zusätzliche Belastungen der Bevölkerung zu verhindern und der kalten Progression¹ entgegenzuwirken. Laut Bundesministerium der Finanzen beträgt diese Entlastung – vor allem durch die Änderung des Einkommensteuertarifs und die Anhebung des Kindergelds – im Jahr 2023 über 18,6 Milliarden Euro und im Folgejahr etwa 31,8 Milliarden Euro (BMF 2022a). Entlastungswirkungen für die Bürger stehen entsprechende Mindereinnahmen des Fiskus gegenüber. Demzufolge prognostiziert die Gemeinschaftsdiagnose im laufenden Jahr 12,3 Milliarden Euro und im Jahr 2024 weitere 14,6 Milliarden Euro Steuermindereinnahmen allein aufgrund des veränderten Einkommensteuertarifs (Gemeinschaftsdiagnose 2023).

Diesen steuerrechtlich bedingten zukünftigen Steuermindereinnahmen stehen Mehreinnahmen direkter Steuern aufgrund der anstehenden (Tarif)-Lohnsteigerungen entgegen. Infolge der hohen Inflationsrate waren die Reallöhne laut Statistischem Bundesamt (2023c) im gesamten Jahr 2022 rückläufig und sanken von Ende 2022 bis ins erste Quartal

2023 um weitere 2,3 Prozent. Nicht zuletzt durch diese reale Abwärtsbewegung stehen im laufenden Jahr, beispielsweise in der Metall- und Elektroindustrie sowie im öffentlichen Dienst, außergewöhnlich starke Tarifierpassungen an, sodass die Gemeinschaftsdiagnose (2023) wieder von steigenden Reallöhnen und dementsprechend auch deutlich steigenden Nominallohnen für dieses und das Folgejahr ausgeht.

Insgesamt ist infolge dieser Entwicklungen sowohl mit einem Einnahmen- als auch mit einem Ausgabenanstieg zu rechnen. Demnach werden die prognostizierten gesamtstaatlichen Einnahmen im laufenden Jahr um 3,7 Prozent und im Folgejahr um 5,7 Prozent steigen, wohingegen die Ausweitung der Ausgaben mit 3,0 Prozent und 2,9 Prozent im Jahr 2023 respektive 2024 etwas verhaltener ausfallen wird (Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Zu den bereits skizzierten Herausforderungen kommen in der politischen Diskussion immer neue Streitpunkte und Forderungen hinzu, die zukünftig zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Finanzen führen könnten, aber zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind. Dazu zählt zum Beispiel die geplante – und jüngst vom Bundesverfassungsgericht verzögerte – Änderung des Gebäudeenergiegesetzes. Die fiskalischen Auswirkungen dieser Reform sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Zusätzlich zu den aktuell politisch diskutierten Themen bleiben die mittel- bis langfristigen Herausforderungen der sozialen Sicherungssysteme insbesondere aufgrund des doppelten Alterungsprozesses weiterhin bestehen. Eine der drängendsten Aufgaben für politische Entscheidungsträger bleibt dabei, das langfristige Finanzierungsproblem der umlagefinanzierten Sozialversicherungen sowie der Gebietskörperschaften zu entschärfen. Um diesem Problem zu begegnen, ist durch den anstehenden Ruhestandseintritt der geburtenstarken Jahrgänge zunehmend weniger politische Weitsicht aber weiterhin die politische Bereitschaft zu unpopulären Maßnahmen erforderlich, damit auch nachfolgenden Generationen fiskalischer Handlungsspielraum bleibt. Dafür ist es unerlässlich, intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen in den Entscheidungsprozess miteinzubeziehen und die fiskalischen Lasten – anders als bisher – nicht überwiegend auf den Schultern der zukünftigen Generationen zu verteilen. Andernfalls stellt sich die Frage, ob zukünftige Generationen bereit sind, die vermeintlich solidarischen Systeme der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) weiterhin mitzutragen. Die impliziten Generationenverträge dieser beiden Sozialversicherungs-

¹ Der Begriff der kalten Progression beschreibt eine schleichende Steuererhöhung. Dabei wird eine Gehaltserhöhung durch die Inflation real nivelliert und führt bei gleichbleibendem progressivem Steuertarif dennoch zu einer höheren Besteuerung.

systeme sind nicht generationengerecht und im Falle der SPV schon seit der Einführung im Jahr 1995 sogar explizit generationenungerecht. Ein Paradigmenwechsel ist daher dringlicher denn je erforderlich, aber einer zunehmend alternden Wählerschaft wohl nur schwer vermittelbar. Dennoch ist jetzt die Zeit für Reformen - Reformen für mehr Generationengerechtigkeit, Reformen, die die Generationenverträge für alle Generationen tragbar machen. Mit Vorschlägen zur Stärkung der Eigenverantwortung für die Anbieter und Nachfrager in der GKV und mit dem Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV werden zwei entsprechende Reformansätze präsentiert, die einen solchen Paradigmenwechsel einläuten und mehr Generationengerechtigkeit herstellen können.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 7) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2021 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert und die Wirkung der beiden Reformvorschläge für die GKV und die SPV untersucht. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Berücksichtigt werden außerdem die Ergebnisse der im Mai 2023 veröffentlichten Steuerschätzung, der Gemeinschaftsdiagnose

des Frühjahres 2023 sowie – erstmals im Rahmen der Generationenbilanz – die 15. koordinierte Bevölkerungsvoraberechnung des Statistischen Bundesamtes. Im Vergleich zu vorangegangenen Veröffentlichungen der Generationenbilanz bewirkt die aktuelle Bevölkerungsvoraberechnung – vorrangig aufgrund erhöhter Migrationsannahmen – eine Verjüngung und Ausweitung der Gesamtbevölkerung, was sich im Rahmen der Generationenbilanzierung tendenziell positiv auf die fiskalische Nachhaltigkeit auswirkt.

Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Neben den aktualisierten Berechnungen der Nachhaltigkeitslücke, die als Summe der expliziten und impliziten Staatsschulden verstanden werden kann, steht die Generationengerechtigkeit der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung sowie die veränderte mittel- und langfristige Bevölkerungsentwicklung im Fokus des diesjährigen Updates der Generationenbilanz.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Anstieg der Nachhaltigkeitslücke und Verschlechterung der Schulden-transparenz

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz stellt sich das Missverhältnis in der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in Form einer impliziten Staatsschuld von 381,5 Prozent des BIP dar (siehe Abbildung 1). Diese unsichtbaren Schulden durch zukünftige Defizite ergeben zusammen mit den expliziten, also sichtbaren, Staatsschulden von 66,3 Prozent des BIP eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 447,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von etwa 17,3 Billionen Euro. Davon entfallen rund 2,6 Billionen Euro auf explizit ausgewiesene Schulden, während der Großteil von 14,7 Billionen Euro auf implizite Schulden zurückzuführen ist. Der Vergleich mit dem Update 2022 zeigt, dass

die explizite Verschuldung – trotz ausgesetzter Schuldenbremse – von 71,0 auf 66,3 Prozent des BIP gesunken ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass das (nominale) BIP aufgrund der Inflation deutlich gestiegen ist, während die bestehenden Staatsschulden nominal fixiert sind und durch die Inflation real entwertet werden. Demgegenüber steht, aufgrund konjunkturbedingt gedämpfter Erwartung künftiger realer Steuereinnahmen, ein Anstieg der impliziten Staatsschuld von 324,5 auf 381,5 Prozent des BIP (vgl. Abbildung 1). Insgesamt kommt es zu einer deutlichen Ausweitung der Nachhaltigkeitslücke um über 52 Prozentpunkte von 395,4 auf 447,8 Prozent des BIP. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Update 2022 (17,9 Prozent) auf 14,8 Prozent gesunken ist (siehe Abbildung 2). Die Transparenz der Staatsverschuldung hat folglich weiter abgenommen und befindet sich nun auf einem neuen Tiefststand. Mehr als 85 Prozent der staatlichen Gesamtschulden werden nicht als solche ausgewiesen.

Abbildung 1:
Niedrigere zukünftige Steuereinnahmen erhöhen die impliziten Schulden
in Prozent des jeweiligen BIP*

Quelle: Eigene Berechnungen.

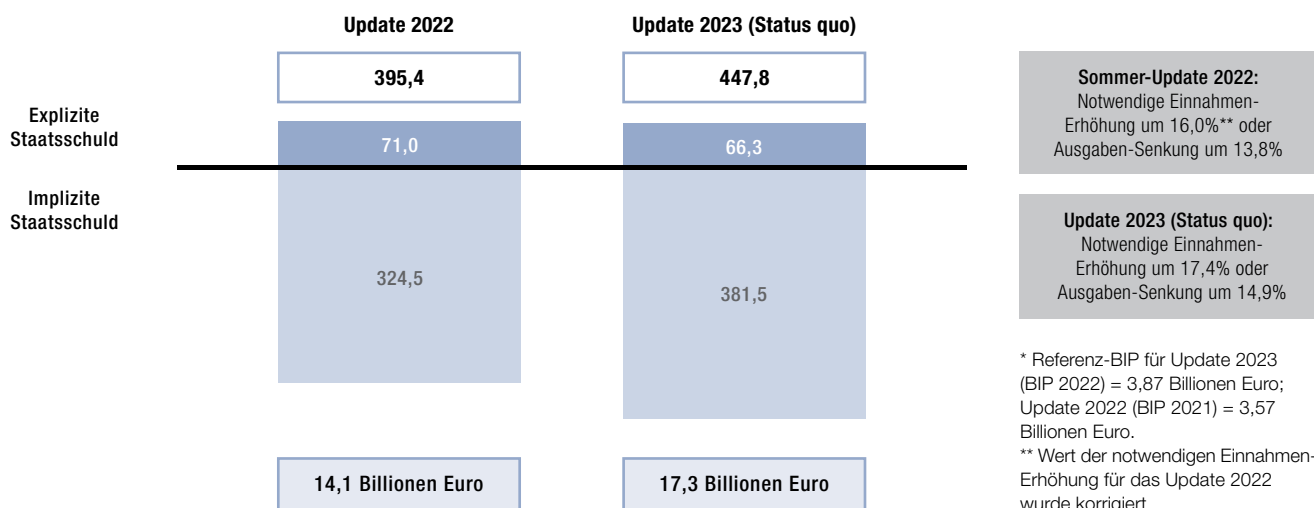
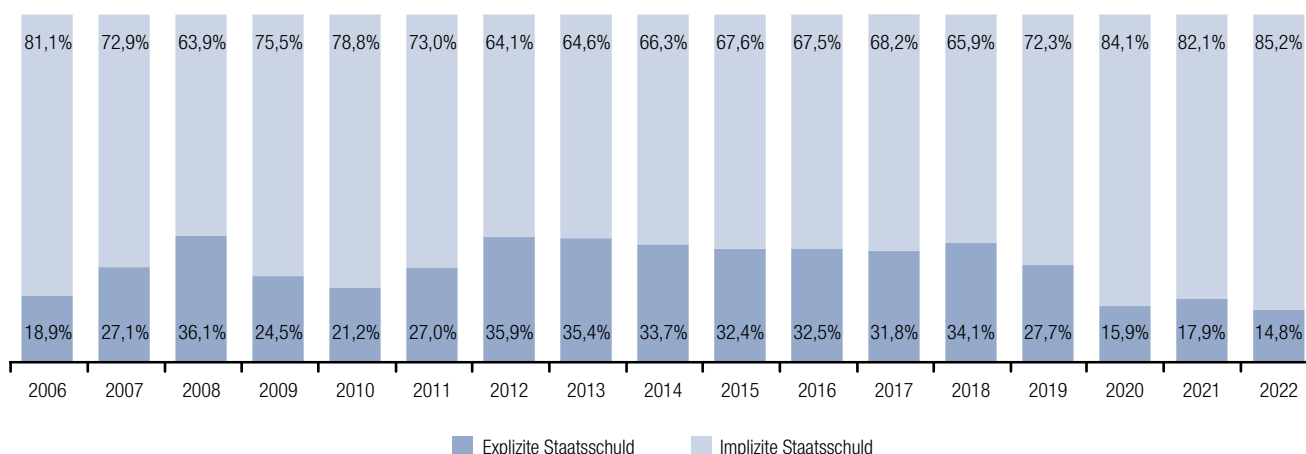


Abbildung 2:
Der Staat weist nur einen Bruchteil seiner Schulden aus

Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Der in Abbildung 1 veranschaulichte Vorjahresvergleich, zeigt neben der gestiegenen Gesamtverschuldung und der Verschlechterung der Schuldentransparenz auch, wie hoch jeweils die Konsolidierungsmaßnahmen ausfallen müssen, um eine langfristig nachhaltige Ausgestaltung des Staatshaushalts zu gewährleisten. Durch den Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um mehr als 52 Prozentpunkte erhöht sich auch der Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. Während nach dem Update 2022 der Generationenbilanz dauerhafte Einsparungen staatlicher Ausgaben im Umfang von 13,8 Prozent hinzuzunehmen gewesen wären, sind im Status quo nun Ausgabensenkungen von 14,9 Prozent notwendig, um eine langfristige Nachhaltigkeit des Staatshaushalts zu erreichen. In noch deutlicherer Form lässt sich diese Entwicklung auch einnahmenseitig beobachten. Unter gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 17,4 Prozent (Update 2022: 16,0 Prozent) ausgeglichen werden.² Obwohl durch die rückläufige explizite Staatsschuld der Eindruck einer Verbesserung des Staatshaushaltes entstehen

kann, zeigen die Ergebnisse deutlich, dass die Ausweitung der öffentlichen Gesamtverschuldung – bedingt durch die wachsende implizite Verschuldung – dringend eine politische Strategie erfordert, um die Staatsfinanzen langfristig nachhaltig aufzustellen.

Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023) sowie der 164. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2023) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die kurzfristigen fiskalischen Effekte aktueller Politikmaßnahmen bis zum Jahr 2024. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Projektionsdaten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum von 2021 bis 2027. Im Vergleich zum vergangenen Update der Generationenbilanz fallen diese zugrunde liegenden Schätzungen der realen Steuereinnahmen heute jedoch konservativer aus. Für die Jahre 2023 bis 2026 werden demnach geringere reale Gesamtsteuereinnahmen erwartet, wodurch sich die Nachhaltigkeitslücke um mehr als 50 Prozentpunkte ausdehnt.

² Die Unterschiede in der erforderlichen einnahmenseitigen bzw. ausgabenseitigen Konsolidierung des Staatshaushaltes ist auf die jeweiligen Posten in Verbindung mit der Bevölkerungsstruktur zurückzuführen.

3 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2022 gegenüber 2021 einen Einnahmenanstieg um 27,8 Milliarden Euro (3,5 Prozent) auf 811,3 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Wesentlicher Treiber war ein Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge um 30,9 Milliarden Euro (5,2 Prozent). Demgegenüber steht ein Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen um 25,5 Milliarden Euro (3,3 Prozent) auf 804,7 Milliarden Euro, der hauptsächlich auf die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) zurückzuführen ist. Dies resultierte gemäß VGR in einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von

6,7 Milliarden Euro für das Jahr 2022. Nachdem bereits 2021 ein Überschuss in Höhe von 4,3 Mrd. Euro zu verzeichnen war (Statistisches Bundesamt, 2023d) ist das der zweite positive Finanzierungssaldo in Folge. Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) wird allerdings auch im Jahr 2022 erneut ein hohes Finanzierungsdefizit in Höhe von 108,0 Milliarden Euro ausgewiesen, obschon die Einnahmen um 83,0 Milliarden Euro (7,4 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind. Ausgabenseitig kam es bei den Gebietskörperschaften zu einem Anstieg um 52,5 Milliarden Euro (4,2 Prozent) auf 1.307,4 Milliarden Euro.

Tabelle 1:
Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Milliarden Euro)
Quelle: Statistisches Bundesamt (2023d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Gebietskörperschaften	1.116,4	1.199,4	1.255,0	1.307,4	-138,5	-108,0
Gesetzliche Rentenversicherung	352,7	373,8	352,4	371,1	0,3	2,8
Gesetzliche Krankenversicherung	298,8	321,6	298,9	318,8	-0,1	2,8
Soziale Pflegeversicherung	52,4	57,7	52,3	58,7	0,1	-1,0
Sonstige Sozialversicherungen	82,0	60,8	78,1	58,7	3,9	2,1
Sozialversicherungen insgesamt	783,5	811,3	779,2	804,7	4,3	6,7

Diese Finanzierungsergebnisse fließen in das diesjährige Update der Generationenbilanzierung ein. So verringern sich aufgrund des Finanzierungsüberschusses der Sozialversicherungen im Basisjahr sowie jüngerer projizierter Bevölkerung (siehe Kapitel 4) die impliziten Schulden im Vergleich zum Update 2022 um 32,9 Prozentpunkte auf 194,3 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3). Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse dagegen trotz der Verringerung des jährlichen Finanzierungsdefizits einen Anstieg der impliziten Verschuldung. Das liegt vor allem an den in der

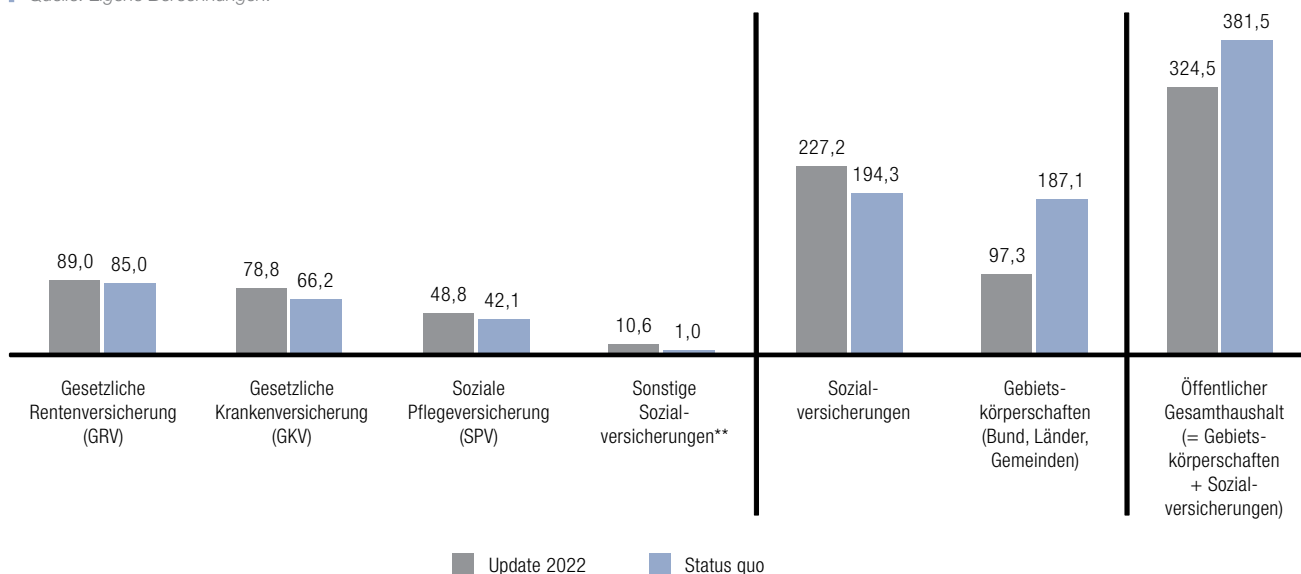
164. Steuerschätzung in realen Größen mittelfristig erwarteten Steuermindereinnahmen im Vergleich zur 162. Steuerschätzung vom Mai 2022 (siehe BMF, 2023). Im Vergleich zum Update 2022 steigt die implizite Verschuldung in den Gebietskörperschaften um 89,8 Prozentpunkte auf 187,1 Prozent des BIP. Wie in Abbildung 3 zu erkennen ist, übersteigt dieser Anstieg die Reduktion der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen. Infolgedessen steigt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 381,5 Prozent des BIP.

Abbildung 3:

Optimistischere demografische Annahmen und pessimistischere wirtschaftliche Aussichten

Implizite Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften im Jahresvergleich (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für Update 2023 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro; Update 2022 = 3,57 Billionen Euro.

** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

Die Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften weisen auch im Jahr 2022 ein hohes Defizit aus. Mit 108,0 Milliarden Euro liegt dieses zwar etwas unter dem Vorjahresdefizit in Höhe von 138,5 Milliarden Euro, aber immer noch deutlich über dem zum Vorkrisenniveau 2019 (44,0 Milliarden Euro). Im Vergleich zum Update 2022 ergibt sich daraus ein Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften auf 187,1 Prozent des BIP. Das entspricht etwa 7,2 Billionen Euro. Die Generationenbilanzierung zeigt damit eine gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöhte Nachhaltigkeitslücke für die Gebietskörperschaften.

Der jüngste Anstieg der Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften ist weitestgehend durch den verminderten realen Zuwachs in den Steuereinnahmen im Vergleich zur erwarteten Entwicklung im Mai 2022 zu erklären. Grundsätzlich gestalten sich zwar die erwarteten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der 164. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ positiver als noch in der 162. Steuerschätzung im Mai 2022 angenommen. Dennoch dämpft das Inflationsausgleichsgesetz sowie das Jahressteuergesetz 2022 die prognostizierten Steuereinnahmen

bis 2024. Ging der Arbeitskreis Steuerschätzungen im Mai 2022 von einem Anstieg der nominalen Steuereinnahmen auf 964,7 Milliarden Euro aus, werden in der diesjährigen Steuerschätzung um 2,5 Milliarden Euro geringere Gesamtsteuereinnahmen erwartet. Das liegt vor allem daran, dass die im Inflationsausgleichsgesetz beschlossenen Maßnahmen dazu führen, dass inflationsbedingte Steuermehrbelastungen für Bürgerinnen und Bürger vermieden werden. Lohnsteigerungen zum Ausgleich der Inflation führen, anders als in der Vergangenheit, aufgrund der steuerlichen Freistellung zur Vermeidung der so genannten kalten Progression nicht zu Steuermehreinnahmen für den Fiskus. Insgesamt geht die 164. Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen davon aus, dass von 2023 bis 2027 Steuermindereinnahmen in Höhe von 170,3 Milliarden Euro auf Veränderungen des Steuerrechts zurückzuführen sind.

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2022 wurde das Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2023 bis 2026 nominal um insgesamt 15,8 Milliarden Euro nach oben korrigiert. Bis 2027 wird das gesamtstaatliche Steueraufkommen laut Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ damit zwar voraussichtlich auf nominal 1.078,5 Milliarden Euro ansteigen, real

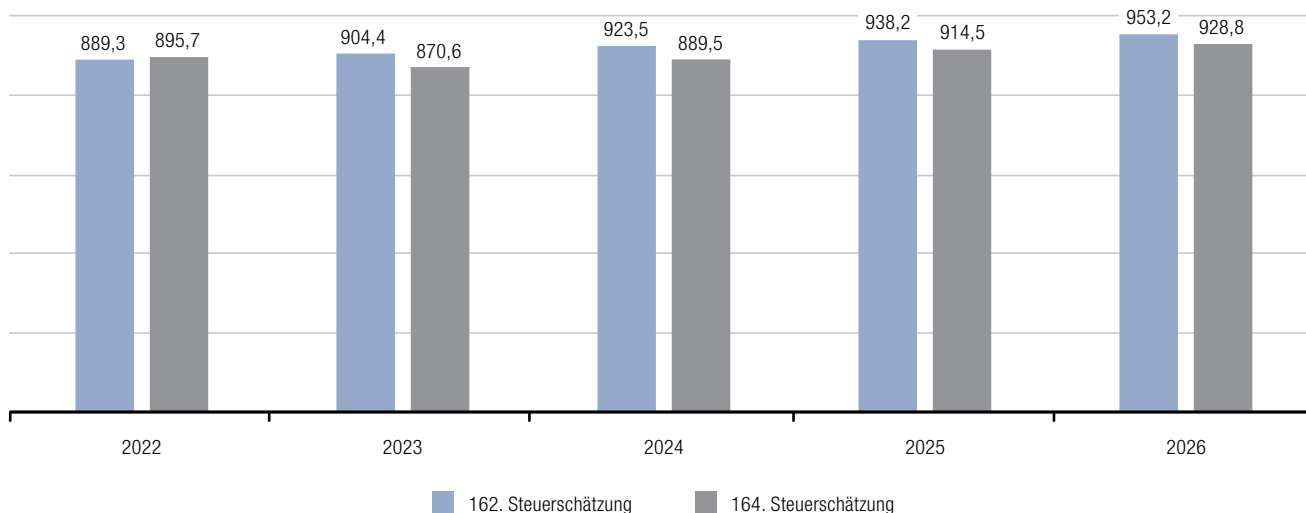
allerdings nur auf 938,4 Milliarden Euro. Damit wachsen die Gesamtsteuereinnahmen langsamer als noch im Mai 2022 angenommen. Abbildung 4 zeigt, dass nach Bereinigung um die gestiegenen Inflationserwartungen die diesjährige Steu-

erschätzung geringere Steuereinnahmen prognostiziert und gegenüber der letztjährigen Steuerschätzung im Jahr 2026 von realen Mindereinnahmen in Höhe von 24,4 Milliarden Euro bzw. 2,6 Prozent ausgeht.

Abbildung 4:
Geringere Steuereinnahmen erwartet

Zukünftige Steuereinnahmen laut Steuerschätzung (in Milliarden Euro, bereinigt um die Inflationsannahmen der jeweiligen Steuerschätzungen)

Quelle: BMF (2022b, 2023).



Die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften wird neben den geringeren realen gesamtstaatlichen Steuereinnahmen auch durch Ausgabenprogramme belastet, die im Juni 2022 noch nicht beschlossen waren und daher in der impliziten Schuld des Updates 2022 nicht einberechnet werden konnten. Dazu zählt zum Beispiel die finanzielle Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs in Form des so genannten „49-Euro-Tickets“, das zum 01. Mai 2023 eingeführt wurde. Darüber hinaus belasten weiterhin zusätzliche Mehrausgaben in Folge des Krieges in der Ukraine sowie Maßnahmen zur Abfederung des Energiepreis- und Inflationsanstiegs die finanzielle Situation der Gebietskörperschaften (Gemeinschaftsdiagnose, 2023).

Diese zusätzlichen Ausgabenbeschlüsse wirken sich in der Generationenbilanzierung negativ auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite aus und führen dementsprechend zu einem deutlichen Anstieg der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet im Jahr 2022 aufseiten der Einnahmen gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 21,1 Milliarden Euro (6,0 Prozent). Dieser ist sowohl auf eine deutliche Zunahme der Beitragseinnahmen um 5,4 Prozent als auch der sonstigen Einnahmen um 7,3 Prozent zurückzuführen. Unter Letzteren ist insbesondere der zusätzliche Bundeszuschuss hervorzuheben, der an die Entwicklung der Mehrwertsteuereinnahmen gekoppelt ist und infolge ihres massiven Anstiegs zwischen 2020 und 2021 um 14,2 Prozent anstieg. Sowohl die positive Lohn- und Beschäftigungsentwicklung als auch der Anstieg des Mehrwertsteueraufkommens trugen folglich zu einer Entspannung der finanziellen Situation der GRV bei. Gleichzeitig stehen den höheren Einnahmen jedoch deutlich höhere Ausgaben gegenüber. Vor allem aufgrund des gestiegenen Rentenwertes infolge des „Rentenanpassungs- und

Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz“ 2022 (siehe Raffelhüschen et al. 2022) erhöhten sich die Ausgaben der Rentenversicherung um 18,7 Milliarden Euro (5,3 Prozent). Im Jahr 2022 verzeichnete die GRV insgesamt einen Überschuss von 2,7 Milliarden Euro. Das Zusammenspiel dieser konjunkturell bedingten Entwicklung und der Auswirkungen der Annahmen der neuen, 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bewirken insgesamt ein leichtes Absinken der Nachhaltigkeitslücke um 4,0 Prozentpunkte, sodass die aktualisierte Nachhaltigkeitslücke der GRV nunmehr bei 85,0 Prozent des BIP liegt.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen der GKV im Jahr 2022 um 22,7 Milliarden Euro (7,6 Prozent) gestiegen. Die Ausgaben haben sich mit Mehrausgaben in Höhe von 19,8 Milliarden Euro (6,6 Prozent) ebenfalls erhöht. Insgesamt konnte der Haushalt der GKV im vergangenen Jahr mit einem Überschuss abschließen. Diese positive Einnahmesituation ist vor allem auf einen um weitere 9 Milliarden Euro erhöhten Bundeszuschuss im Jahr 2022 zurückzuführen.

Die Ausgaben haben gemäß dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) unter anderem im Bereich der Arznei- und Verbandmittel zugenommen (4,8 Prozent). Darüber hinaus haben sich die Ausgaben für Schutzimpfungen (14,6 Prozent) und der Vorsorge- und Rehabilitationsleistungen (10,7 Prozent) erhöht. Die Schutzimpfungen umfassen dabei jedoch vornehmlich Ausgaben für Impfstoffe gegen Gürtelrose und keine Corona-Impfstoffe, da diese durch den Bund finanziert wurden. Die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel sind im Vergleich zum Vorjahr mit 6,5 Prozent etwas dynamischer angestiegen als die Ausgaben insgesamt.

Mit dem Gesetzentwurf zur finanziellen Stabilisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstabilisierungsgesetz – GKV-FinStG) beschloss die Bundesregierung Maßnahmen mit Wirkung ab dem Jahr 2023, um dem zukünftig drohenden Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem eine letztmalige Erhöhung des Bundeszuschusses im laufenden Jahr 2023 um 2 Milliarden Euro, bevor dieser (bis auf weiteres) wieder 14,5 Milliarden Euro beträgt. Zudem hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG 2023) Regelungen getroffen, um die Ausgabendynamik im Bereich der Arzneimittel zu verlangsamen. Auch wurde der durchschnittliche Zusatzbeitragssatz zum

01. Januar 2023 um 0,3 Prozentpunkte auf nun 1,6 Prozent erhöht. Diese Finanzentwicklung zuzüglich der beschriebenen Maßnahmen schlägt sich auch im Vergleich der Nachhaltigkeitslücke nieder, die mit 66,2 Prozent um 12,6 Prozentpunkte niedriger ausfällt als im Vorjahr. Darüber hinaus ist diese Reduktion durch die diesjährige Berücksichtigung der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (siehe Kapitel 5) bedingt.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Gemäß VGR zeigt sich in der SPV ein finanzielles Ungleichgewicht – im Jahr 2022 entstand ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von rund 1 Milliarde Euro. Die Einnahmen stiegen dabei im Vergleich zum Vorjahr um 5,3 Milliarden Euro (10,1 Prozent) an, während die Ausgaben um 6,4 Milliarden Euro (12,2 Prozent) zunahmen.

Obwohl mit dem Gesundheitsversorgungs-Weiterentwicklungsgesetz (GWVG)³ erst im vergangenen Jahr eine Leistungsausweitung stattfand, ließ die nächste (Leistungs-)Reform nicht lange auf sich warten. Ende Mai 2023 wurde das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) verabschiedet. Diese Reform war in Teilen notwendig, da das Bundesverfassungsgericht am 07. April 2022 geurteilt hatte, dass die von der Kinderzahl unabhängige Beitragsbelastung von Eltern verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist (BVerfG, 2022). Folgende Änderungen wurden eingeführt:

- „moderate“ [sic] Erhöhung des Beitragssatzes um 0,35 Prozentpunkte,
- Erhöhung des Kinderlosenzuschlags auf 0,6 Beitragssatzpunkte,
- Entlastung der Mitglieder mit mehreren Kindern (zwei bis fünf Kinder) in Höhe von 0,25 Beitragssatzpunkten je Kind,⁴
- Erhöhung der Pflegegeld- und Sachleistungen der ambulanten Pflege um 5 Prozent zum 01. Januar 2024,
- Erhöhung der Leistungszuschläge zum pflegebedingten Eigenanteil um 5 bis 10 Prozentpunkte,
- Dynamisierung der Geld- und Sachleistungen zum 01. Januar 2025 und zum 01. Januar 2028.

Unter Berücksichtigung dieser Reformmaßnahmen und der methodischen Änderungen (siehe Kapitel 4) ergibt sich für die SPV ein Absinken der Nachhaltigkeitslücke um 6,7 Prozentpunkte auf 42,1 Prozent des BIP.

³ Siehe Raffelhüschen et al. (2021) für weitere Informationen.

⁴ Gemäß dem Gesetz sind bei der Ermittlung des Abschlags Kinder, die das 25. Lebensjahr vollendet haben, nicht berücksichtigungsfähig.

Sonstige Sozialversicherungen (SSV)

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung bilden im Rahmen der Generationenbilanz zusammen die sonstigen Sozialversicherungen. Aufgrund der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nahmen die Beitragseinnahmen der Arbeitslosenversicherung im Jahresvergleich um 1,8 Milliarden Euro (5,9 Prozent) zu, während die Ausgaben um 12,7 Milliarden Euro (32,5 Prozent) sanken. Die in den Jahren 2020

und 2021 realisierten Defizite wurden in Zuschüsse durch den Bund umgewandelt und damit der Arbeitslosenversicherung erlassen. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung haben das vergangene Jahr mit einem positiven Saldo abgeschlossen. Allerdings tragen sie nur einen geringen Teil zu den Entwicklungen in der SSV bei. Für die langfristige Projektion der Arbeitslosenversicherung wird unterstellt, dass das Vorkrisenniveau erreicht ist. Insgesamt zeigt sich für die SSV damit ein Absinken der impliziten Verschuldung um 9,6 Prozentpunkte auf 1 Prozent des BIP.

4 Update der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes

4.1 Veränderung der demografischen Rahmenbedingungen

Im Gegensatz zu vergangenen Updates der Generationenbilanzierung sind für die grundlegende Bevölkerungsprojektion die Annahmen der „moderaten“ Variante (G2-L2-W2) der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022b) maßgebend. Dieser neuen Bevölkerungsvorausberechnung liegen veränderte Annahmen bezüglich der Lebenserwartung, des Wanderungssaldos und den Geburtenziffern zugrunde. Die Bevölkerungsprojektion der vorliegenden Generationenbilanz unterstellt, dass die Fertilitätsrate (G2) ausgehend von einem Wert von 1,49 Kinder pro Frau im Jahr 2023 bis auf 1,55 Kinder je Frau im Jahr 2032 ansteigt und danach auf diesem Niveau verbleibt. Ferner wird angenommen, dass die Lebenserwartung (L2) bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,8/83,6 bis 2070 auf 84,6/88,2 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung (W2) wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 293.000 Personen unterstellt.

Tabelle 2 fasst die unterschiedlichen Annahmen, die den beiden Bevölkerungsvorausberechnungen zugrunde liegen, zusammen. Die unterstellte Geburtenhäufigkeit - bestehend aus jährlicher Geburtenziffer im Ausgangsjahr und endgültiger Kinderzahl je Frau - ist bis auf den Rückgang der langfristigen Kinderzahl von 1,60 auf 1,55 gleichgeblieben. Ebenso ist die durchschnittliche Lebenserwartung von Männern und Frauen

von der 14. zur 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nahezu unverändert. Die größte Veränderung zwischen den beiden Bevölkerungsvorausberechnungen ist auf den unterstellten Wanderungssaldo zurückzuführen. Im Gegensatz zur 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurde in der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nur ein jährlicher Wanderungssaldo in Höhe von durchschnittlich 221.000 Personen angenommen.

4.2 Auswirkungen auf die Altersstruktur

Wie die veränderten Annahmen auf die Bevölkerungsstruktur wirken, kann anhand des Altenquotienten verdeutlicht werden. Der Altenquotient stellt die Anzahl der über 66-jährigen Personen der Anzahl der 20- bis 66-jährigen Personen gegenüber und dient damit als ein Maß für die gesellschaftliche Belastung durch die Versorgung der Ruhestandsbevölkerung. Abbildung 5 zeigt, dass der Altenquotient unter den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung von 31,5 in 2021 langfristig auf 47,9 in 2070 steigt (siehe Verlauf der blauen Linie). Damit fällt er geringer aus als mit den Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie).

Um den Effekt, den die deutlich veränderte Migrationsannahme auf die Gesamtbevölkerung hat, zu isolieren, kann in der 14. koordinierten Bevölkerungsprojektion ein Wanderungssaldo entsprechend der 15. koordinierten Bevölke-

Tabelle 2:
Annahmen der 14. und 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Vergleich

Quelle: Statistisches Bundesamt (2019, 2022b).

	14. koordinierte Vorausberechnung		15. koordinierte Vorausberechnung	
Geburtenhäufigkeit				
Jährliche Geburtenziffer	1,55		1,55	
endgültige Kinderzahl je Frau	1,60		1,55	
Alter bei Erstgeburt	32,60		32,60	
Lebenserwartung (Männer/ Frauen)				
bei Geburt	84,4	88,1	84,6	88,2
im Alter von 65 Jahren	21,8	24,5	21,7	24,6
Wanderungssaldo				
Durchschnittliche Nettozuwanderung p.a.	221.000		293.000	

rungsvorausberechnung unterstellt werden, während alle anderen Annahmen unverändert bleiben. In Abbildung 5 ist der daraus resultierende Altenquotient schwarz-gestrichelt dargestellt. Dieser ist nahezu deckungsgleich mit dem Altenquotienten auf Grundlage der Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Daran wird deutlich, dass die Veränderungen in der Bevölkerungsprojektion zum größ-

ten Teil auf der veränderten Migrationsannahme beruhen.

Da die Gesamtbevölkerung weniger stark altert als in früheren Berechnungen angenommen, fallen die Nachhaltigkeitsindikatoren bei unveränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen positiver als in früheren Veröffentlichungen aus, was innerhalb der Sozialversicherungssysteme zu einer geringeren Nachhaltigkeitslücke führt.

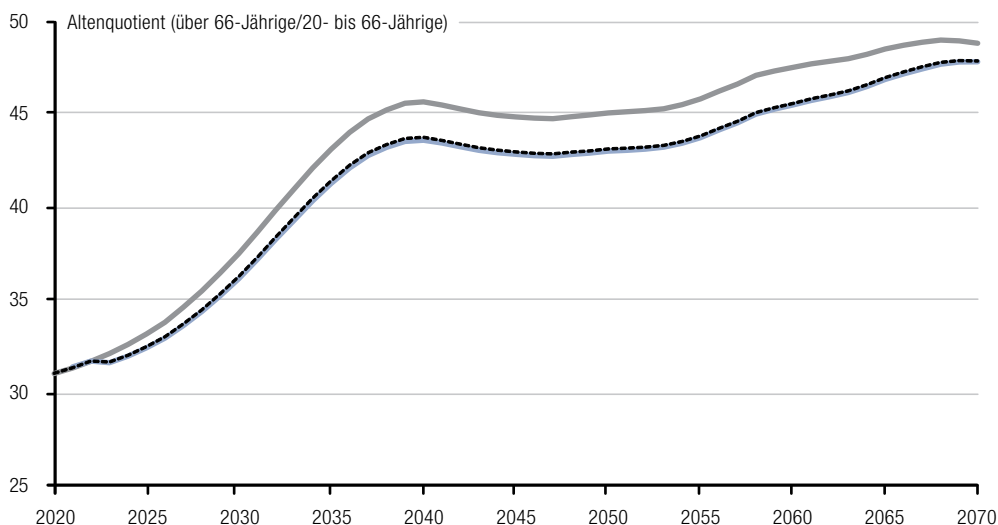


Abbildung 5:
Die Veränderung des
Altenquotienten resultiert
im Wesentlichen aus den
veränderten
Wanderungsannahmen

Der Altenquotient im Zeitablauf
bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.

- 15. Bevölkerungsvorausberechnung
- 14. Bevölkerungsvorausberechnung
- - 14. Bevölkerungsvorausberechnung mit Wanderungsannahmen der 15. Bevölkerungsvorausberechnung

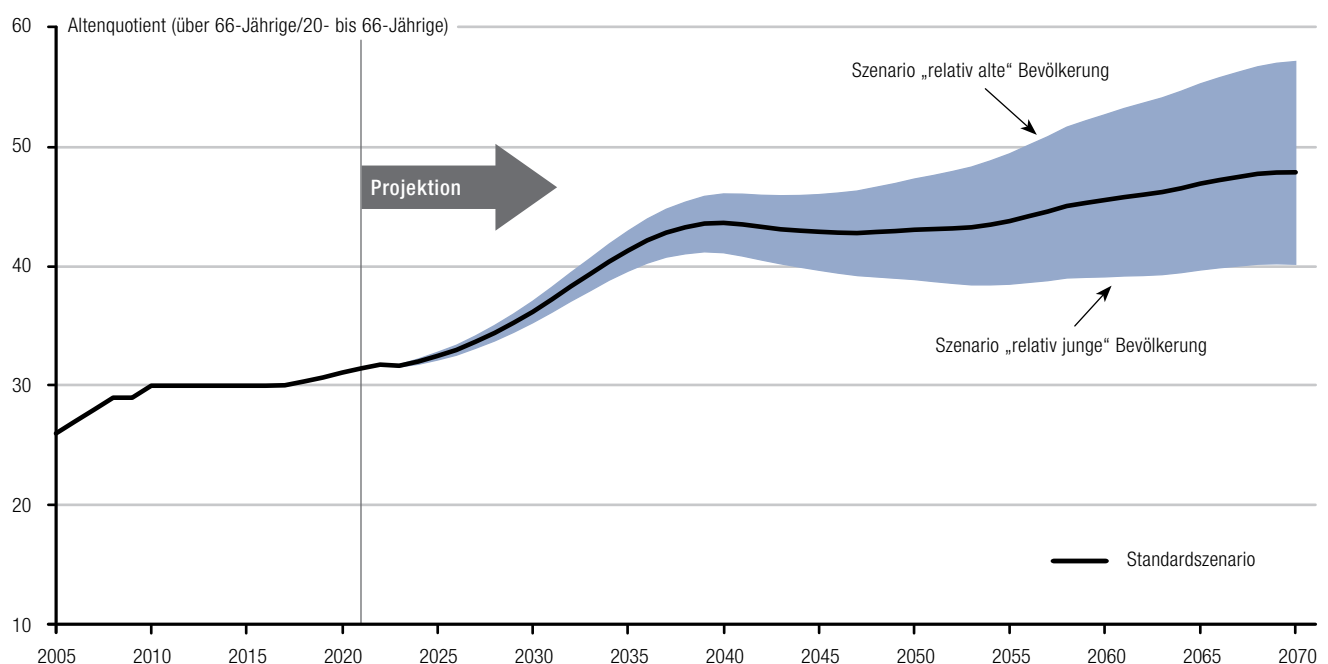
Die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge, die sich derzeit gerade noch im Erwerbsalter befinden, werden in den kommenden Jahren in den Ruhestand eintreten. Die entscheidende Veränderung im Hinblick auf die fiskalischen Implikationen besteht jedoch nicht allein in der großen Zahl der Ruhestandseintritte, sondern in ihrer Kombination mit der geringeren Größe der nachrückenden Generationen. Dadurch wird sich der Altenquotient bis zum Jahr 2070 deutlich erhöhen. Das gilt insbesondere bis Ende der 2030er Jahre. Nach dem Ruhestandseintritt der Babyboomer weist der Altenquotient weiterhin eine steigende Tendenz auf, die auf die stetig zunehmende Lebenserwartung und punktuell auf den Renteneintritt der Kinder der Babyboomer zurückzuführen

ist. Für das Ausmaß der zukünftigen Versorgungsentwicklung bedeutet das, dass im Jahr 2070 nur noch zwei Personen im Erwerbsalter auf eine Person über 66 Jahre kommen werden, statt gegenwärtig noch etwa drei Personen. Folglich verandert sich die Belastung in diesem Zeitraum.

Zur Einordnung dieser Entwicklung zeigt Abbildung 6 neben dem Altenquotienten auf Basis der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie) als blaue Fläche die Bandbreite für alternative Bevölkerungsszenarien; nämlich Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.⁵

Abbildung 6:
Anstieg des Altenquotienten bis 2070

Quelle: Eigene Berechnungen.



⁵ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2070 bei Jungen/Mädchen auf 82,6/86,1 steigt. Die Annahme bezüglich des Wanderungssaldos wird weiter erhöht, sodass von einem durchschnittlichen Wanderungsüberschuss von 400.000 Personen pro Jahr ausgegangen wird. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,4/90,1 ansteigt und der durchschnittliche Wanderungsüberschuss lediglich 180.000 Personen pro Jahr beträgt.

Der demografische Wandel im Wandel

Die Bevölkerungsprojektion des Forschungszentrum Generationenverträge (FZG), als zentraler Baustein der Generationenbilanz, orientiert sich maßgeblich an den Annahmen der jeweils aktuellen koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Historisch betrachtet haben sich deren Annahmen und damit auch deren Ergebnisse aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit in eine positive Richtung entwickelt. Dies zeigen die projizierten Entwicklungen des Altenquotienten in unterschiedlichen Bevölkerungsvorausberechnungen (vgl. Abbildung 7).⁶

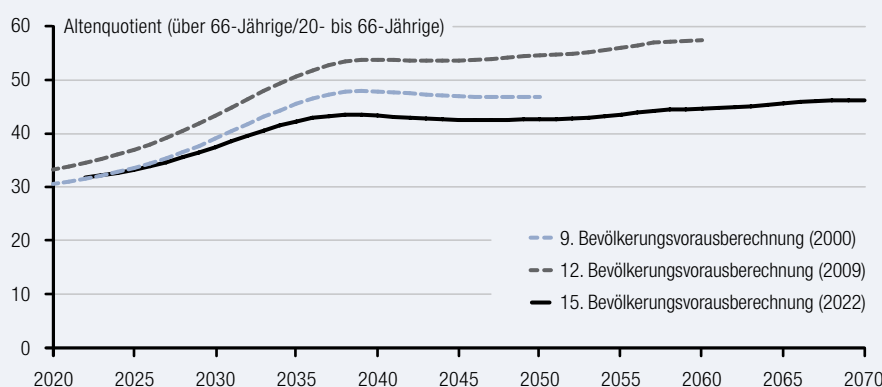


Abbildung 7:
Jünger als gedacht! –
Aber immer noch alternd!

Altenquotient nach koordinierten
Bevölkerungsvorausberechnungen

Quelle: Statistisches Bundesamt
(2000, 2009, 2022b).

Ausgehend von der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (blau-gestrichelte Linie) aus dem Jahr 2000 wurden die projizierten Werte des Altenquotienten mit jeder Veröffentlichung bis zur 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (grau-gestrichelte Linie) aus dem Jahr 2009 schrittweise angehoben.⁷ Während das Statistische Bundesamt (2000) einen langfristigen Anstieg des Altenquotienten auf 46,8 im Jahr 2050 prognostizierte, wurde diese Schätzung bis zur 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auf 54,6 ausgedehnt. In den darauffolgenden Vorausberechnungen fielen die Schätzungen vor allem aufgrund veränderter Wanderungsannahmen hingegen wieder deutlich niedriger aus, sodass in der aktuellen 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (schwarze Linie) nur noch von einem Altenquotienten in Höhe von 42,7 im Jahr 2050 ausgegangen wird.

Da der 9. und 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung identische Annahmen bezüglich Geburtenziffer (1,4) sowie Wanderungssaldo (durchschnittlich 150.000 Personen jährlich) zugrunde liegen, ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung des Altenquotienten ausschließlich aufgrund der unterstellten Lebenserwartung. In der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurde von einer langfristigen Lebenserwartung bei Geburt von 78,1 Jahren für Jungen und 84,5 für Mädchen ausgegangen. Diese Annahme wurde in der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung deutlich erhöht: 85,0 Jahren für Jungen und 89,2 für Mädchen. In der anschließenden Entwicklung der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ist die angenommene jährliche Geburtenziffer leicht auf 1,55 Kinder pro Frau gestiegen, während die geschätzte Lebenserwartung bei Geburt langfristig auf 84,6 Jahre für Jungen und auf 88,2 für Mädchen gesunken ist. Diese Veränderungen führen jedoch nur zu einer leichten Dämpfung des Altenquotienten. Der größte Unterschied zwischen der 12. und der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung besteht in den unterschiedlichen unterstellten Wanderungssaldi. Während zuvor von einer durchschnittlichen Nettozuwanderung von 150.000 Personen pro Jahr ausgegangen wurde, nimmt die 15.

⁶ Der Altenquotient gibt dabei die Anzahl der Menschen im Rentenalter (über 66 Jahren) pro 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 66 Jahren) an, sodass ein höherer Altenquotient eine ältere Bevölkerung beschreibt.

⁷ Ein detaillierter Vergleich der 9., 10. und 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sowie deren Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist bei Ehrentraut und Heidler (2008) zu finden.

koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung nun einen Wanderungssaldo von durchschnittlich 293.000 Personen pro Jahr an. Dieser Anstieg wie auch der Verjüngungseffekt tragen maßgeblich zur Reduktion der Altenquotienten im Vergleich zur 12. Vorausberechnung bei. Diese erhöhte Migrationsannahme sorgt ebenfalls dafür, dass der vorausberechnete Bevölkerungsstand der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2060 mit 82,9 Millionen Personen deutlich über dem der 9. sowie 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung liegt, die noch von einem starken Bevölkerungsschwund auf ein Niveau von 67,1 Millionen Personen im Jahr 2050 (9. Vorausberechnung) beziehungsweise 67,4 Millionen Personen im Jahr 2060 (12. Vorausberechnung) ausgingen. Abbildung 8 zeigt, als wichtige Kennzahl für das Sozialversicherungssystem, die Entwicklung des Altenquotienten gemäß der "moderaten" Variante (G2-L2-W2) des Statistischen Bundesamtes (schwarze Linie) und entsprechend der Berechnungen der Generationenbilanz (blaue Linie) im Zeitverlauf zwischen 2020 und 2070. Die beiden Projektionen weisen einen nahezu identischen Verlauf auf und weichen erst in den Jahren ab 2055 erkennbar voneinander ab. Diese geringfügige Abweichung hat aufgrund ihrer Distanz zum Basisjahr in der Barwertbetrachtung der Generationenbilanz jedoch keine nennenswerten Auswirkungen auf die präsentierten Ergebnisse.

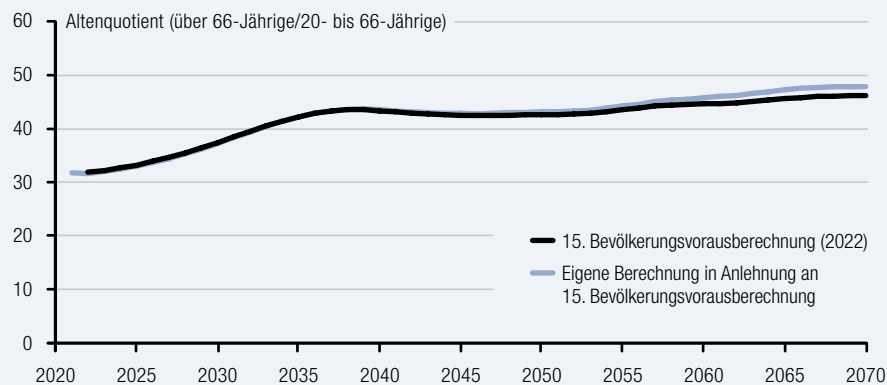


Abbildung 8:
Entwicklung des Altenquotienten nach eigenen Berechnungen im Vergleich zu den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes

Quelle: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt (2022b).

5 Zeit für Reformen: Zwei Vorschläge für mehr Generationengerechtigkeit in der GKV und SPV

5.1 Ausgabendynamik in der GKV und SPV: Status quo versus Kostendruck-Szenario

Die in Kapitel 3 beschriebenen Entwicklungen der Nachhaltigkeitslücken der GKV und der SPV beruhen in erster Linie auf den heutigen durchschnittlichen altersspezifischen Einnahmen und Ausgaben je Mitglied, die in Abbildung 9 dargestellt sind.⁸ Auf der Einnahmenseite sind dies vor allem Beitragszahlungen der Erwerbstätigen, der Rentner und der Arbeitslosen, auf der Ausgabenseite dagegen die als Transfers bezeichneten medizinischen und pflegerischen Leistungen bzw. die mit ihnen verbundenen Ausgaben. Demnach steigen die Beitragszahlungen der Mitglieder der GKV (SPV) im Durchschnitt zwischen 20 und 30 Jahren kontinuierlich an und verbleiben bis zum Renteneintritt auf einem Niveau von etwa 4.500 (900) Euro. Mit dem Renteneintritt sinken die Pro-Kopf-

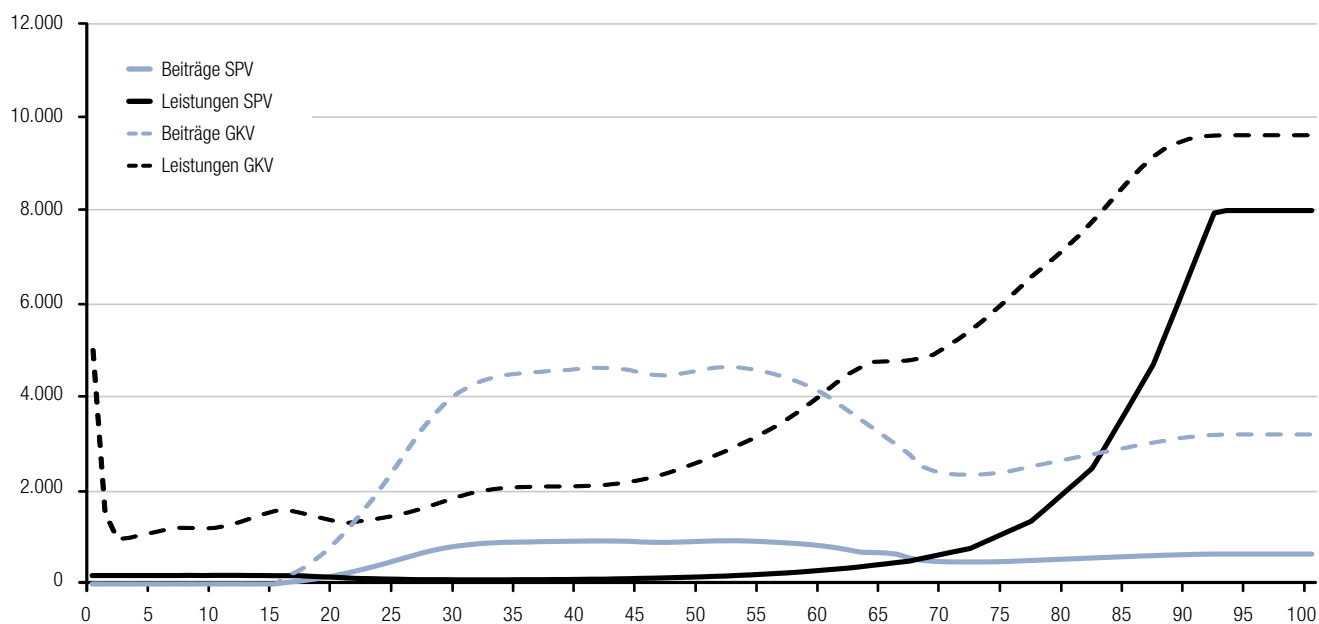
Beiträge, sodass ein durchschnittlicher Rentner etwa 2.800 (600) Euro pro Jahr in die GKV (SPV) einzahlt. Anders sieht es bei den jährlichen Ausgaben je Mitglied aus, deren Verläufe sich zwischen der GKV und SPV deutlich unterscheiden. Zu Beginn des Lebenszyklus, bei der Geburt und in den ersten Lebensjahren, fallen relativ hohe Ausgaben der GKV an, die dann von rund 1.000 Euro kontinuierlich weiter auf 4.700 Euro bis zum Renteneintritt ansteigen. Danach kommt es zu einem beschleunigten Anstieg der Inanspruchnahme der Gesundheitsleistungen auf durchschnittlich 9.600 Euro. Im Hinblick auf die SPV zeigen sich bis zum Renteneintritt niedrige Leistungszahlungen von durchschnittlich etwa 170 Euro. Ähnlich zum Verlauf in der GKV zeigt sich sodann ein kontinuierlicher Anstieg der Leistungsanspruchnahme, die ab einem Alter von 90 Jahren durchschnittlich rund 7.800 Euro beträgt. Die rein altersspezifischen Beitrags- und Leistungsprofile in Abbildung 9 zeigen das Bild eines größtenteils zwischen den Generationen umverteilenden – impliziten,

Abbildung 9:

Wer erhält in der GKV und in der SPV die Leistungen und wer bezahlt sie?

Beiträge und Leistungen im Basisjahr 2021 (in Euro)

Quelle: Eigene Berechnungen.



⁸ Den Berechnungen liegen genau genommen alters- und geschlechtsspezifische Beitrags- und Leistungszahlungen zugrunde. Aus Gründen der Darstellung werden nur altersspezifische Profile abgebildet.

weil nicht verbriefen – Generationenvertrags: die jeweils (erwerbstätigen) Jüngeren finanzieren zu großen Teilen die hohe Leistungsanspruchnahme der jeweils Älteren. In Verbindung mit den in Kapitel 4 beschriebenen demografischen Entwicklungen ergibt sich eine doppelte Finanzierungsproblematik, indem in einer zunehmend älteren Gesellschaft die Beitragszahlungen sinken, während die Leistungszahlungen ansteigen. Daraus resultiert die in Kapitel 3 attestierte Nachhaltigkeitslücke im Status quo in Höhe von 66,2 (42,1) Prozent für die GKV (SPV).

Neben der Bevölkerungsalterung ist der medizinisch-technische Fortschritt ein wesentlicher Faktor für die Ausgabenentwicklung in der GKV. Durch Innovationen kann sich zum einen der notwendige Ressourcenaufwand für medizinische Güter und Dienstleistungen verändern und zum anderen die Auswahlmöglichkeiten, wobei dies sowohl zu Kostensenkungen als auch zu Kostensteigerungen führen kann. Grundsätzlich können zwei Arten des medizinisch-technischen Fortschritts unterschieden werden:

1. Prozessinnovationen ermöglichen existierende medizinische Verfahren mit weniger Ressourcenaufwand durchzuführen, was kostensenkend wirkt. Allerdings können diese Kostensenkungen dazu führen, dass die entsprechenden Verfahren in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen und von einer zunehmenden Zahl an Patienten in Anspruch genommen werden, wodurch ein kostensteigernder Effekt eintreten würde. Die Gesamtwirkung von Prozessinnovationen ist folglich nicht eindeutig.
2. Produktinnovationen, in Form neuer Therapie- und Diagnosemöglichkeiten, erweitern das Behandlungsspektrum und damit die Nachfrage nach medizinischen Leistungen, wodurch sie zumeist kostensteigernd wirken.

Bei einem doppelten Alterungsprozess entfaltet der medizinisch-technische Fortschritt eine Hebelwirkung. Da es sich beim medizinisch-technischen Fortschritt im Wesentlichen um Produktinnovationen handelt, die im Gegensatz zu kostensenkenden Prozessinnovationen den Umfang des praktisch Machbaren erweitern, ist es möglich, immer mehr Krankheiten zu therapieren bzw. zu heilen. Dies induzierte in der Vergangenheit, unabhängig vom demografischen Wan-

del, eine stetige Ausdehnung des Leistungskatalogs der GKV und letztlich auch steigende durchschnittliche Leistungsausgaben je Mitglied. Die demografische Alterung verstärkt diesen Effekt nochmals. So zeigen Breyer et al. (2015), dass der medizinisch-technische Fortschritt insgesamt in der Vergangenheit kostensteigernd gewirkt hat.

Eine ähnliche kostensteigernde Entwicklung lässt sich auch im Pflegebereich beobachten. Der Wirkungskanal stellt hier jedoch die Personalintensität der Pflege dar. Produktivitätsfortschritte lassen sich hierbei nur begrenzt realisieren. Folglich würden sich die Löhne in diesem Bereich nicht mit dem allgemeinen Produktivitätswachstum entwickeln, so dass sich die Pflegedienstleistungen im Vergleich zu Industriegütern stark verteuern würden. Dieses Phänomen wurde von Baumol (1967) als „unbalanced growth“ bezeichnet und ist heute besser bekannt als die „Baumol'sche Kostenkrankheit“.

Um dem resultierenden Kostendruck in unseren Kalkulationen Rechnung zu tragen, wird auf Basis der Berechnungen von Breyer und Ulrich (2000) eine Wachstumsdifferenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben von 1 Prozentpunkt sowohl für die GKV als auch für SPV unterstellt.⁹ Die unter dieser Annahme des Kostendrucks ermittelten Nachhaltigkeitslücken für die GKV und SPV im Vergleich zum Status quo sind in Abbildung 10 dargestellt und zeigen die entsprechenden Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitslücken der beiden Sozialversicherungssysteme. Unter diesen Umständen kann nicht mehr von einem Generationenvertrag gesprochen werden. Es ist an der Zeit, die fehlende Generationengerechtigkeit in den Blick zu nehmen. Mit Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung für die Anbieter und Nachfrager in der GKV und mit dem Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV stellen wir zwei Reformansätze dar, um dieses „Mehr“ an Generationengerechtigkeit zu erreichen.

5.2 Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit

Schon in der Vergangenheit ist es nicht gelungen, Beitragsatzstabilität in der GKV zu gewährleisten und erst recht nicht, sie für die kommenden Herausforderungen des demografischen Alterungsprozesses zu wappnen. Einschneidende Eingriffe in das Gesundheitssystem sind geradezu ein Tabu-

⁹ Breyer und Ulrich (2000) zeigen, dass der diskutierte Kostendruck in einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate der GKV-Ausgaben resultiert. Für ein einheitliches Vorgehen wird diese höhere Wachstumsrate auch für die SPV-Ausgaben unterstellt. Die höhere Wachstumsrate wird für beide Sozialversicherungszweige über einen Zeitraum von 40 Jahren angenommen.

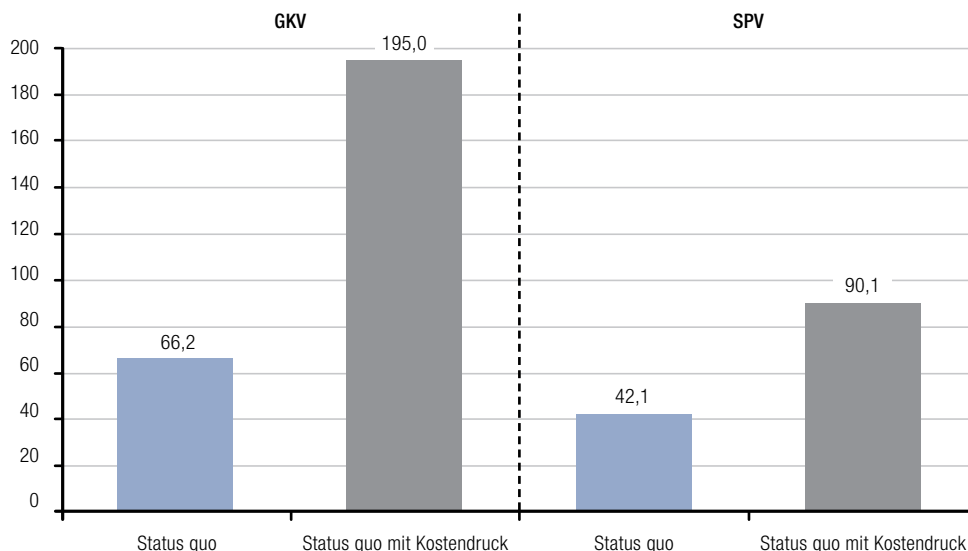


Abbildung 10:
Belastung durch
Kostendruck

Implizite Schulden in der GKV
und in der SPV
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP für Update 2023
(BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro;
Update 2022 = 3,57 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht
ausgabeseitig einer um einen
Prozentpunkt höheren Wachstums-
rate in den nächsten 40 Jahren.

thema, werden jedoch angesichts der Finanzierungssituation, in der sich die GKV langfristig befindet, zunehmend unumgänglich.

Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung, auch bekannt als Freiburger Agenda, sind ein Reformvorschlag für die GKV, der unter anderem von Fetzer und Raffelhüschen (2005) und zuletzt von Bahnsen und Raffelhüschen (2021) im Rahmen der Generationenbilanz untersucht wurde. Dieser Reformvorschlag besteht konkret aus drei Komponenten:

1. der Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen,
2. einem absoluten Selbstbehalt für ambulante Leistungen und Arzneimittel und
3. einer Reduzierung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbliche und ordnungspolitische Regeln.

Diese Maßnahmen würden einen großen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit und damit in Richtung einer langfristigen Finanzierungssicherung bedeuten. Zudem ließe sich diese Reform einfach und relativ schnell umsetzen.

Vorbilder für die erste Komponente des Reformvorschlags sind eine Reihe anderer Länder, wie z.B. die Schweiz oder Norwegen. Die individuelle Mehrbelastung durch die Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen in den eigenverantwortlichen bzw. privaten Bereich dürfte relativ gering sein. Bereits heute wird ein Teil der Kosten durch private Zuzahlungen getragen oder durch er-

gänzende private Zusatzversicherungen abgedeckt. Patienten und Leistungserbringer sind daher zumindest teilweise bereits an Marktprinzipien und direkte Abrechnung gewöhnt. Zudem ist die Inanspruchnahme zahnärztlicher Leistungen wenig altersspezifisch, sodass private Versicherungen bei der Prämienkalkulation auf die teurere Rücklagenbildung verzichten könnten.

Die zweite Komponente sieht die Einführung einer absoluten jährlichen Selbstbeteiligung in Höhe von 1.800 Euro für jedes Individuum vor. Selbstbeteiligungen sind im System der GKV nichts Neues. Es gibt bereits viele Bereiche wie Arzneimittel, Verbandmittel, Zahnersatz und zahnärztliche Leistungen, in denen private Zuzahlungen durch die Patienten zu leisten sind. In anderen Ländern sind Selbstbeteiligungen in weitaus größerem Umfang die Regel. Aus theoretischer Perspektive sollen sie dazu beitragen, dem sogenannten Moral Hazard entgegenzuwirken bzw. die Gesundheitskosten für den Patienten transparent offenzulegen. Voraussetzung dafür ist zunächst ein vollständiger Übergang zum Kostenerstattungsprinzip bzw. der Ausweis von festen Euro-Beträgen für alle medizinischen Leistungen.

Bei der Ausgestaltung der Selbstbehalte lassen sich verschiedene Konzepte unterscheiden. Die beiden bekanntesten und am häufigsten verwendeten sind der absolute und der relative Selbstbehalt, die sich hinsichtlich der Anreizwirkungen bei entsprechenden Tarifen nur unwesentlich unterscheiden. Hinsichtlich der Verteilungswirkungen unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Da die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen mit zunehmendem Alter tendenziell ansteigt, wäre ein relativer Selbstbehalt für große Teile der älteren Bevölke-

rung schlicht zu teuer. Daher erscheint die Einführung einer absoluten Selbstbeteiligung praktikabler, da sie aufgrund einer festgelegten Höchstgrenze für ältere und krankheitsanfällige Individuen eher finanzierbar ist als eine relative Selbstbeteiligung. Dies bedeutet aber auch, dass die sozialpolitisch gewollten Kompensationszahlungen für die älteren Jahrgänge durch andere staatliche Institutionen geringer ausfallen. Sozialpolitischer Flankierungsbedarf besteht bei der absoluten Eigenbeteiligung in erster Linie für einkommensschwache Teile der Bevölkerung sowie für kinderreiche Familien und weniger für ältere Menschen im Allgemeinen. Dies könnte vor allem über die bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfe und/oder den Familienlastenausgleich abgedeckt werden.

Die dritte Komponente des Reformvorschlags ist die Dämpfung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbs- und ordnungspolitische Maßnahmen. Dabei geht es um die Vertragsfreiheit von Krankenkassen und Krankenhasträgern bei der Vergütungsgestaltung im stationären Bereich. Konkreter ist damit ein echter Kassenwettbewerb gemeint, bei dem jede Krankenkasse mit den Krankenhäusern ihrer Wahl individuelle Verträge abschließen kann. Bei einer ineffizienten Vertragswahl müssten die Krankenkassen entweder höhere Ausgaben und damit höhere Beiträge oder bei gleichen Beiträgen schlechtere Leistungen als ihre Konkurrenten anbieten, was die betroffenen Versicherten zu einem Kassenwechsel veranlassen könnte. Auf diese Weise würden sich mit der Zeit effiziente Vergütungssysteme herauskristalisieren. Voraussetzung für solchen Wettbewerb

ist zum einen die Kassenwahlfreiheit der Versicherten. Zum anderen müssen die Krankenkassen die Möglichkeit haben, selektive Verträge mit medizinischen Leistungsanbietern schließen zu können. Während Ersteres in der GKV seit 1996 formal gegeben ist, verhindern die kollektivvertraglichen Versorgungsstrukturen im Status quo den Wettbewerb zwischen den Kassen um neue Vertragslösungen mit den Krankenhäusern. Grundvoraussetzung für Vertragsfreiheit ist zudem ein funktionierender Risikostrukturausgleich, der eine Risikoselektion der Kassen verhindert, damit keine Krankenkassen für reiche Gesunde und Krankenkassen für arme Kranke entstehen. Um die Kostendämpfungseffekte im stationären Bereich quantitativ zu erfassen, wird im Referenzfall unterstellt, dass es gelingt, den Kostendruck im stationären Bereich durch wettbewerbspolitische Maßnahmen vollständig zu beseitigen.

Die Wirkungsweisen der einzelnen Komponenten auf die Nachhaltigkeitslücke, ausgehend vom Szenario mit Kostendruck, sind durch die entsprechenden Zwischenschritte je Komponente in Abbildung 11 veranschaulicht. Die größte Reduktion in Höhe von 156 Prozentpunkten erfährt die Nachhaltigkeitslücke durch die Einführung eines absoluten Selbstbehalts in Höhe von 1.800 Euro. Die Kostenreduzierung im stationären Bereich hat eine Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 51,8 Prozentpunkte zur Folge. Die vollständige Herausnahme der Zahnbehandlung aus dem Leistungskatalog der GKV fällt mit einer Reduktion der Nachhaltigkeitslücke um 31,5 Prozentpunkte am geringsten aus. Ausgehend vom

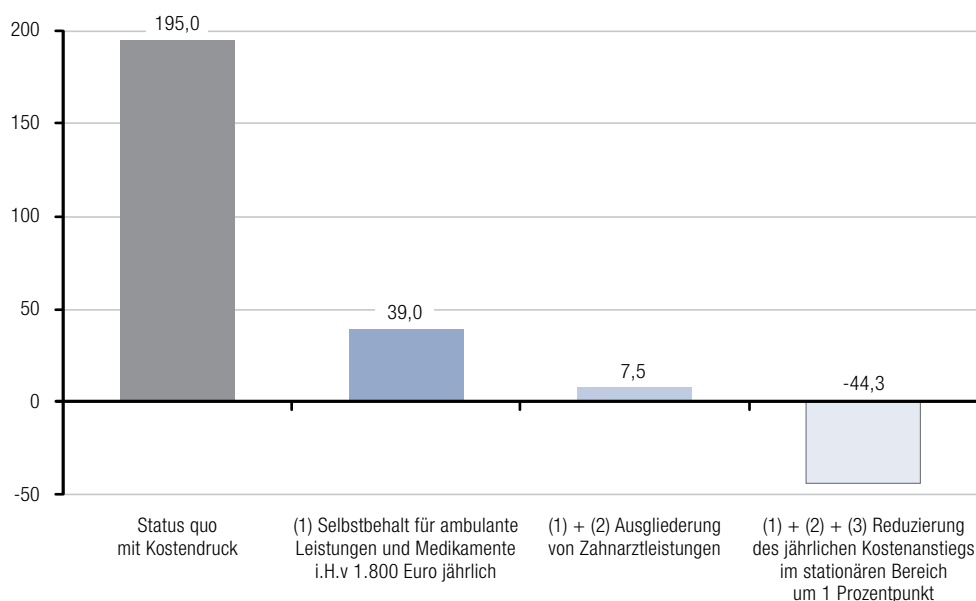


Abbildung 11:
Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung würden das Nachhaltigkeitsproblem der GKV komplett lösen

Implizite Schulden in der GKV
(in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

* Referenz-BIP für Update 2023
(BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht ausgabeseitig einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate in den nächsten 40 Jahren.

Szenario des Kostendrucks würde dies jedoch immer noch eine große Entlastung zukünftiger Beitragszahler bedeuten. Das Gesamtprogramm zur Stärkung der Eigenverantwortung würde grundsätzlich zu einer nachhaltigen Finanzierung der GKV führen.

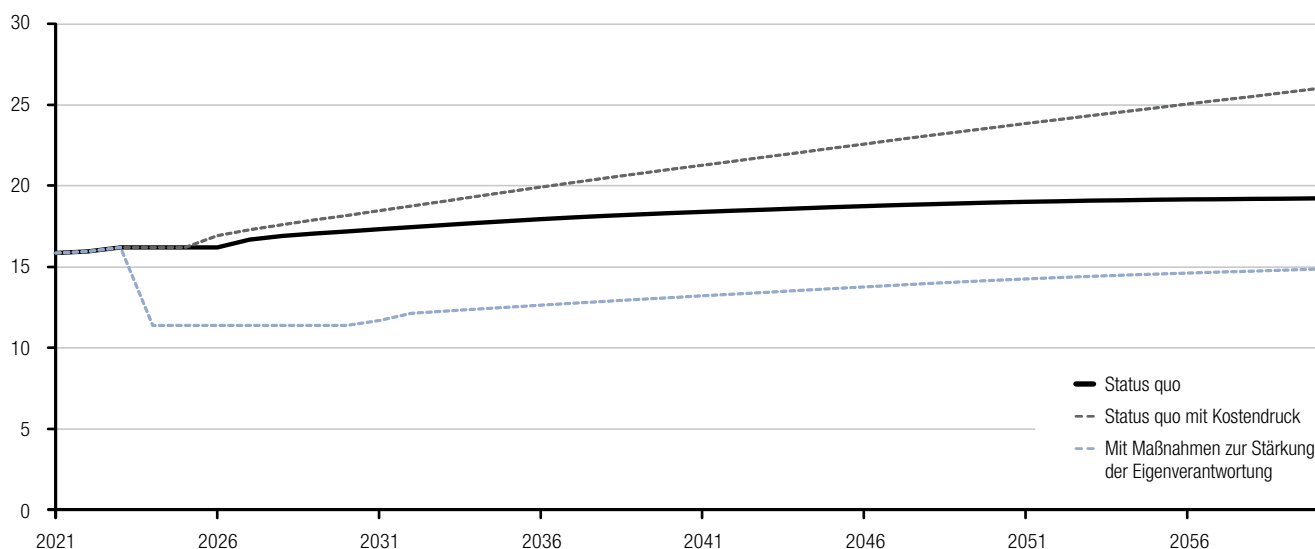
Die Auswirkung dieser Reform auf den Beitragssatz gegenüber dem Status quo mit Kostendruck zeigt sich, wenn die in der Nachhaltigkeitslücke kumulierten zukünftigen Defizite (Überschüsse) jedes Jahr durch entsprechende Beitragserhöhungen (Beitragssenkungen) aufgefangen werden.

Abbildung 12 dokumentiert den Vergleich der Beitragssatzentwicklung mit und ohne Reform der GKV im Kostendruck-szenario. Anfänglich könnte es zu einer Senkung des Beitragssatzes auf 11,4 Prozent kommen, der sogar für sechs weitere Jahre beibehalten werden könnte. Ab dem Jahr 2031 wären jedoch auch in diesem Szenario weitere Beitragssatzsteigerungen erforderlich, die bis zum Jahr 2060 etwa 14,9 Prozent erreichen könnten. Offensichtlich ist selbst mit gravierenden Reformmaßnahmen keine Beitragssatzkonstanz in der langen Frist zu gewährleisten.

Abbildung 12:
Die Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung entlasten zukünftige Generationen

Beitragssätze in der GKV (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen.



5.3 Der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV

Die Untersuchung der fiskalischen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen in Kapitel 3 hat gezeigt, dass auch die SPV vor massiven Problemen steht und – insbesondere vor dem Hintergrund des in Abschnitt 5.1 aufgezeigten Kostendrucks – grundlegende Reformen erforderlich sind. Werding et al. (2020) sowie Bahnsen und Wimmesberger (2023) folgend ließe sich in Anlehnung an die GRV ein sogenannter Nach-

haltigkeitsfaktor (NHF) in der SPV einführen. Unter Berücksichtigung einer laufenden Dynamisierung der Leistungen schlagen die Autoren eine Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung unter Berücksichtigung des NHF vor. Ziel des NHF ist es, das Verhältnis von Leistungsempfängern und versicherungspflichtig Beschäftigten zu berücksichtigen. In Anlehnung an den Nachhaltigkeitsfaktor in der GRV kann eine explizite Anpassungsformel für die von der SPV gewährten Leistungen eingeführt werden, die mit dem NHF einen regelbasierten Mechanismus zur Berücksichtigung der demo-

grafischen Entwicklung beinhaltet (vgl. Werding et al. 2020). Die entsprechende Anpassungsformel für die Leistungen der SPV im Jahr t im Vergleich zum Vorjahr $t-1$ lautet:

$$b_{a,t} = b_{a,t-1} \cdot \underbrace{\frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}}}_{\text{Lohnkomponente}} \cdot \underbrace{\left(1 - \frac{\frac{PB_{t-1}}{BZ_{t-1}}}{\frac{PB_{t-2}}{BZ_{t-2}}} \right)}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \cdot \alpha + 1 \quad (1)$$

mit $0 < \alpha \leq 1$

Demnach werden die altersspezifischen Pflegeleistungen b jährlich an das Wachstum des Bruttoeinkommens BE (Löhne, Gehälter und Renten) angepasst. In der Generationenbilanzierung entspricht dieses dem unterstellten Produktivitätswachstum. Wenn das Verhältnis aus Pflegebedürftigen und Beitragszahlern konstant bliebe, könnten die Leistungen der Pflegeversicherung mit diesem Wachstum ansteigen, ohne eine Beitragssatzerhöhung zu bewirken. Wenn sich dagegen der Pflegebedürftigkeitsquotient – also das Verhältnis aus Pflegebedürftigen PB und Beitragszahlern BZ – erhöht, muss entweder der Beitragssatz ansteigen oder das Leistungsniveau weniger stark wachsen als die Löhne. Der Nachhaltigkeitsfaktor bezieht demografische Veränderungen in die Leistungsanpassung über die Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten mit ein und erlaubt über den Gewichtungsparemeter α eine Verteilung dieser demografischen Belastung zwischen den (alten) Pflegebedürftigen und den (jungen) Beitragszahlern. Damit würde sich die Entwicklung der Pflegeleistungen nicht nur an der Dynamik der Löhne, sondern auch des demografischen Wandels orientieren. In der Generationenbilanzierung werden die benötigten Informationen über den (zukünftigen) Pflegebedürftigkeitsquotienten anhand der Anzahl der Leistungsempfänger nach Geschlecht und Altersgruppen (BMG 2022a) und der Anzahl der Versicherten nach Geschlecht und Altersgruppen (BMG 2022b) bestimmt. Es werden nur Versicherte berücksichtigt, die tatsächlich Beiträge zahlen. Mitversicherte Familienangehörige bleiben unberücksichtigt. Entsprechend der Annahme einer konstanten Pflegeprävalenz werden die daraus resultierenden alters- und geschlechtsspezifischen Anteile in der Berechnung konstant gehalten, sodass der Pflegequotient im Zeitablauf durch die zugrunde gelegte Bevölkerungsvorausberechnung bestimmt wird.

Die Berücksichtigung des NHF (siehe Gleichung (1)) ermöglicht es, die jährliche Veränderung der Leistungen mit den beiden Determinanten Zahl der Pflegebedürftigen PB

und Zahl der Beitragszahler BZ in Beziehung zu setzen. Eine genauere Betrachtung des NHF macht die Dynamik dieses Faktors deutlich:

$$\underbrace{\left(1 - \frac{\frac{PB_{t-1}}{BZ_{t-1}}}{\frac{PB_{t-2}}{BZ_{t-2}}} \right)}_{[1]} \cdot \underbrace{\alpha}_{[2]} + \underbrace{1}_{[3]} \quad (2)$$

Ohne eine Berücksichtigung des Parameters α führt eine Zunahme (Abnahme) der Pflegebedürftigen PB ceteris paribus aufgrund des Bestandteils [1] in Gleichung (2) zu einem negativen (positiven) Wert, der den Anteil darstellt, um den die Leistungsanpassung gedämpft (verstärkt) wird. Folglich führt eine Erhöhung (Verringerung) der Beitragszahler BZ ceteris paribus aufgrund von Bestandteil [1] zu einem positiven (negativen) Wert, der den Anteil darstellt, um den die Leistungsanpassung verstärkt (gedämpft) wird. Der Gewichtungsparemeter α (siehe Bestandteil [2]) stellt einen intergenerativen Verteilungskompromiss dar, indem er die finanziellen Auswirkungen reguliert, die sich aus der Lohnkomponente (siehe Gleichung (1)) und der Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten ergeben. Durch die Einführung des Parameters $\alpha=(0,1]$ wird sichergestellt, dass die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit mit einer niedrigen Rate angepasst werden, wenn der Pflegebedürftigkeitsquotient PB/BZ steigt (sinkt). Ein $\alpha=0$ würde die finanziellen Auswirkungen der Anpassung über die Lohnkomponente allein auf die Erwerbstätigen und damit auf den Beitragssatz übertragen. Der NHF wäre damit nicht wirksam. Mit $\alpha=1$ und einem sich verändernden Pflegebedürftigkeitsquotienten (d.h. Bestandteil [1] in Formel 2 ist ungleich 0) würde die SPV eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik verfolgen. Die finanziellen Auswirkungen würden somit vollständig auf die Anpassung der Leistungen übertragen. Folglich würde $\alpha=0,5$ die Anpassung hälftig auf die Pflegebedürftigen und die Beitragszahler verteilen. Die Addition von 1 (siehe Bestandteil [3]) ergibt schließlich in der Summe den tatsächlichen (Nachhaltigkeits-)Faktor, um den die Lohnkomponente angepasst wird. Ein NHF mit einem Wert $>(<) 1$ würde die Leistungsanpassung verstärken (dämpfen). In unserer Analyse wird der NHF ab dem Jahr 2024 wirksam.

Die fiskalischen Herausforderungen ergeben sich vor allem aus der Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten. Wie Abbildung 13 zeigt, wird dieser Quotient zwischen 2021 und 2060 stetig ansteigen. Gleichung (1) folgend wirkt

sich diese Entwicklung auf die Anpassung der Leistungen durch den NHF aus. Das Ausmaß dieser Anpassung hängt jedoch vom Parameter α ab, dem Parameter zur Steuerung der intergenerativen Verteilung der finanziellen Belastung. In der weiteren Analyse werden zwei Fälle unterschieden, mit $\alpha=0,5$ und $\alpha=1,0$. Der erste Fall basiert auf dem Vorschlag von Werding et al. (2020) und wird auch in der vorliegenden Analyse berücksichtigt. Letzterer stellt ein Extremszenario dar, in dem die gesamte Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten auf die Anpassung der Leistungen übertragen wird.

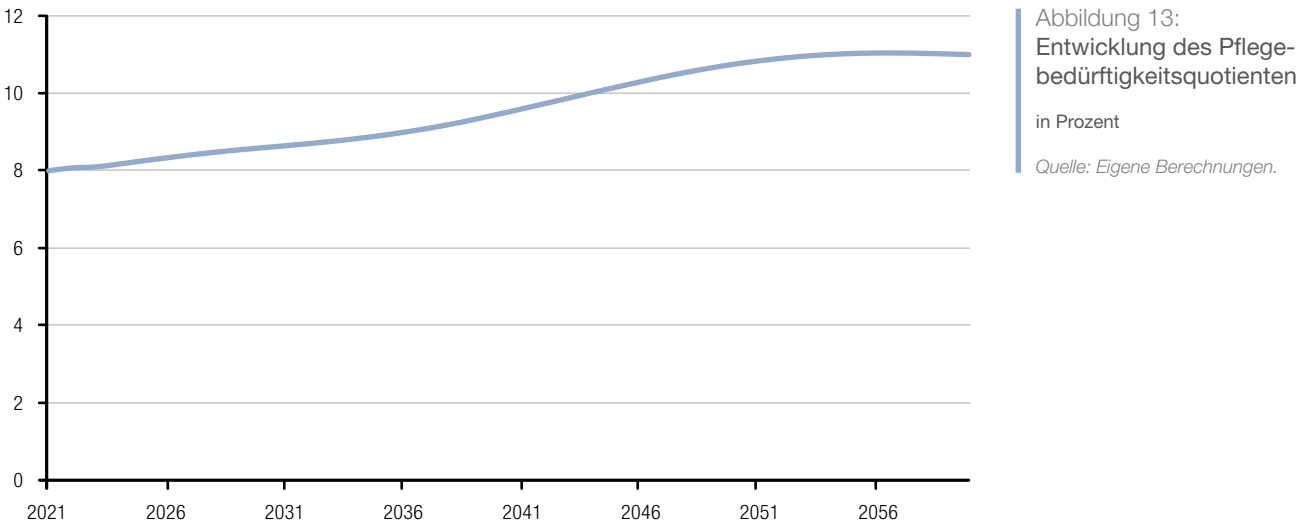


Tabelle 3 zeigt die daraus resultierende Entwicklung des NHF im Zeitablauf für diese beiden Fälle. Der NHF weist für beide untersuchten Varianten des Parameters α bis 2060 einen Wert < 1 auf, das heißt die Leistungsanpassung würde in diesen Jahren gedämpft. Für $\alpha=0,5$ würde der NHF die Leistungsanpassung im Jahr 2030 um 0,36 Prozent und bis 2040 um 0,67 Prozent reduzieren.¹⁰ Im Jahr 2060 würde der NHF erstmals zu einer verstärkten Anpassung der Leistungen führen. Diese Entwicklungen gelten auch für einen Wert von $\alpha=1,0$; die Anpassungseffekte sind jedoch doppelt so stark. In dieser Variante werden die Leistungen durch den NHF ebenfalls im Jahr 2060 erstmals verstärkt angepasst. Dies lässt sich durch die demografische Entwicklung des Verhältnisses aus Pflegebedürftigen PB und Beitragszahlern BZ erklären, die sich entlastend auf die SPV auswirkt. Diese Entwicklung ist jedoch nicht dauerhaft, sondern kehrt sich ab 2067 um und führt wieder zu einem NHF < 1 . Diese Flexibilität zeigt die

Tabelle 3:
Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors bis 2060
Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).

	$\alpha = 0,5$	$\alpha = 1,0$
2030	0,9964	0,9929
2040	0,9933	0,9866
2050	0,9948	0,9896
2060	1,0007	1,0013

Praktikabilität und den Vorteil des NHF, indem die demografische Entwicklung zu Gunsten bzw. zu Ungunsten der Beitragszahler bzw. Pflegebedürftigen berücksichtigt wird.

10 Ohne NHF würde annahmegemäß eine jährliche reale Leistungsanpassung von 1,5 Prozent erfolgen.

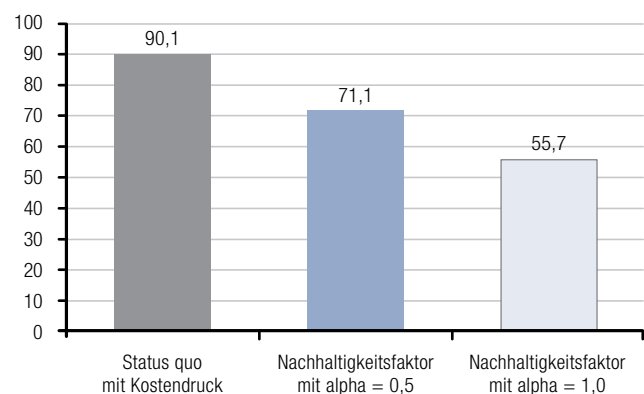
Die Frage ist nun, welche fiskalische Wirkung unter Berücksichtigung des Kostendrucks, der in der SPV wirkt, realisiert werden kann. Zusammen mit der Entwicklung des NHF würde die Nachhaltigkeitslücke bei einem Parameter $\alpha=0,5$ von 90,1 Prozent im Status-quo-Szenario mit Kostendruck auf 71,7 Prozent des BIP sinken (siehe Abbildung 14). Wird dieser Parameter auf $\alpha=1,0$ erhöht – und damit die Entwicklung des Pflegebedürftigkeitsquotienten vollständig auf die Leistungsanpassung übertragen – würde unter Berücksichtigung des Kostendrucks eine Nachhaltigkeitslücke von 55,7 Prozent des BIP verbleiben. Diese Entlastungseffekte werden auch deutlich, wenn man die Entwicklung des Beitragssatzes im Zeitablauf in Abbildung 15 betrachtet. Für beide Varianten gilt: Der Beitragssatz und damit die Belastung vor allem der jungen, erwerbstätigen Generationen wäre im Vergleich zum Status-quo-Szenario mit Kostendruck geringer. Bei $\alpha=0,5$ liegt der Beitragssatz im Jahr 2040 bei 4,4 Prozent und steigt bis 2060 auf 6,3 Prozent an. Für $\alpha=1,0$ liegen die entsprechenden Werte bei 4,2 Prozent und 5,5 Prozent.

Die Ergebnisse zeigen, dass der Nachhaltigkeitsfaktor es ermöglicht, die aus der demografischen Entwicklung resultierende Be- bzw. Entlastung im Rahmen der Leistungs-

Abbildung 14:
Die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors

Implizite Schulden in der SPV (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).



* Referenz-BIP für Update 2023 (BIP 2022) = 3,87 Billionen Euro.

Hinweis: Der Kostendruck entspricht ausgabeseitig einer um einen Prozentpunkt höheren Wachstumsrate.

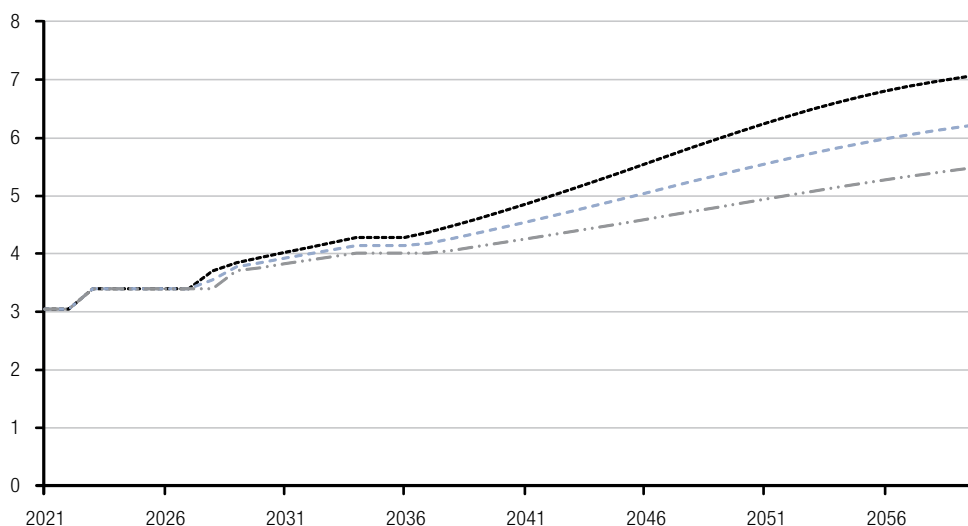


Abbildung 15:
Entlastung für zukünftige Generationen in der SPV

Beitragssätze in der SPV (in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bahnsen und Wimmesberger (2023).

— Ohne Nachhaltigkeitsfaktor
- - Nachhaltigkeitsfaktor mit $\alpha = 0,5$
... Nachhaltigkeitsfaktor mit $\alpha = 1,0$

anpassung regelbasiert zu berücksichtigen. Damit wirkt er in beide Richtungen: Bei einem überproportionalen Anstieg der Pflegebedürftigen gegenüber den Beitragszahlern erfolgt eine gedämpfte Leistungsanpassung, während bei einem überproportionalen Anstieg der Beitragszahler gegenüber den Pflegebedürftigen eine verstärkte Leistungsanpassung vorgenom-

men wird. Der Nachhaltigkeitsfaktor schafft damit Transparenz und Klarheit bei der Leistungsanpassung und ermöglicht es, bei einem Parameter $\alpha=0,5$ die Auswirkungen der demografischen Entwicklung hälftig zwischen jungen und alten Generationen aufzuteilen.

6 Fazit

Derzeit setzen die Generationenverträge das alte Motto der Solidargemeinschaft „Unus pro omnibus, omnes pro uno – Einer für alle, alle für einen“ eher einseitig als „Omnes generationes pro senibus – Alle Generationen für die Alten“ um. Zumindest offenbart das diesjährige Update der Generationenbilanz einen weiteren Anstieg der ohnehin massiven Nachhaltigkeitslücke von 395,4 Prozent des BIP im Update 2022 auf nun 447,8 Prozent des BIP und damit eine weitere Verschiebung fiskalischer Lasten auf junge und zukünftige Generationen. Umgerechnet bedeutet dies einen Anstieg der staatlichen Gesamtverschuldung – einschließlich impliziter Schulden – von 14,1 auf 17,3 Billionen Euro. Die impliziten Schulden verzeichnen im Vorjahresvergleich eine Steigerung um mehr als 50 Prozentpunkte des BIP, während die expliziten Schulden um rund 5 Prozentpunkte gesunken sind. Damit wird ein neuer Rekord hinsichtlich fehlender Schuldentransparenz erreicht. Diese Entwicklung ist im Wesentlichen auf realeinnahmendämpfende Inflationserwartungen der zugrundeliegenden Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zurückzuführen. Die positiven Entwicklungen innerhalb der Sozialversicherungen liegen in den gestiegenen Einnahmen des vergangenen Jahres sowie in (zumindest fiskalisch) positiv wirkenden Beitragssatzanhebungen und weiteren Reformelementen begründet. Darüber hinaus werden seit dem diesjährigen Update die neu veröffentlichten Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt. Diese unterstellt u.a. deutlich höhere Wanderungszahlen, die einen verjüngenden Effekt auf die demografische Entwicklung haben. Die daran angelehnte Bevölkerungsvorausberechnung des Forschungszentrums Generationenverträge berücksichtigt diese Entwicklungen ebenfalls, wobei sich zeigt, dass sie dem Alterungsprozess zwar entgegenwirken, ihn aber nicht aufhalten können. Langfristig wird die Gesamtbevölkerung dennoch stark altern, allerdings deutlich weniger abnehmen. Und dennoch: Die fiskalischen Folgen dieses doppelten Alterungsprozesses bestehen weiterhin und stellen den Generationenvertrag unvermindert in Frage. Der diesjährige Themenschwerpunkt der Generationenbilanzierung zeigt auf, dass ein „Weiter so!“ in den beiden Sozialversicherungssystemen der GKV und der SPV die Gefahr birgt, dass zukünftige Generationen weder in der Lage noch Willens sein

werden, dieses vermeintlich solidarische System zu tragen. Unter Berücksichtigung eines Kostendruckszenarios für die beiden „Solidarsysteme“ der GKV und SPV wird die hohe verschleierte Finanzierungslast offenbar, die ohne einen Paradigmenwechsel zu weiter steigenden Lasten in Form von Beitragssatzsteigerungen für zukünftige Generationen führen werden. Demnach würde das „Weiter so!“ bis 2060 zu einem Beitragssatz in der GKV von 26,0 und in der SPV von 7,1 Prozent führen. Die vorgestellten Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung in der GKV sowie der Nachhaltigkeitsfaktor für die SPV könnten den erforderlichen Paradigmenwechsel einläuten und ein solidarisches System auch im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit ermöglichen. Diese vorgeschlagenen Maßnahmen würden die Bedeutung der Eigenverantwortung stärken und Transparenz durch eine regelbasierte Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in der SPV schaffen. Beide Reformansätze sind ein Schritt in Richtung nachhaltige Finanzierung und ein Schritt zur Entlastung zukünftiger Generationen.

Die Chance einer verursachergerechten Aufteilung der demografischen Belastung wurde in den vergangenen Jahrzehnten sehenden Auges vertan. Die Generationen, die zu wenige Kinder bekommen haben, um den Status quo der Sozialversicherungen aufrecht zu erhalten, hätten in der Vergangenheit Rücklagen bilden müssen, statt sich auf die für sie vorteilhafte Umlagefinanzierung zu verlassen. Nun gilt es, aus einer schlechten Situation das Beste zu machen und die Belastung gemeinsam zu tragen. Das schwedische Motto „Lagom är bäst.“ bedeutet wörtlich „gemäßigt ist am besten.“. In Bezug auf gesellschaftliche Verteilungsfragen ist die zutreffendere Übersetzung dagegen „für jeden genug, für keinen zu viel“. Für die deutschen Sozialversicherungen im demografischen Wandel würde insbesondere der Nachhaltigkeitsfaktor in der SPV einen Schritt in die Richtung des Mottos „Omnes generationes una“ bedeuten – „alle Generationen gemeinsam“. Darüber, welche Aufteilung der demografischen Belastung (und damit welcher Wert für den Parameter α) richtig wäre, lässt sich streiten. Die derzeitige Herangehensweise einer vollständigen Verschiebung der Traglast auf die jungen und nachfolgenden Generationen birgt die Gefahr, dass dieser Streit eskaliert und die jungen Generationen einseitig aus dem Generationenvertrag aussteigen zu lassen.

7 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

7.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

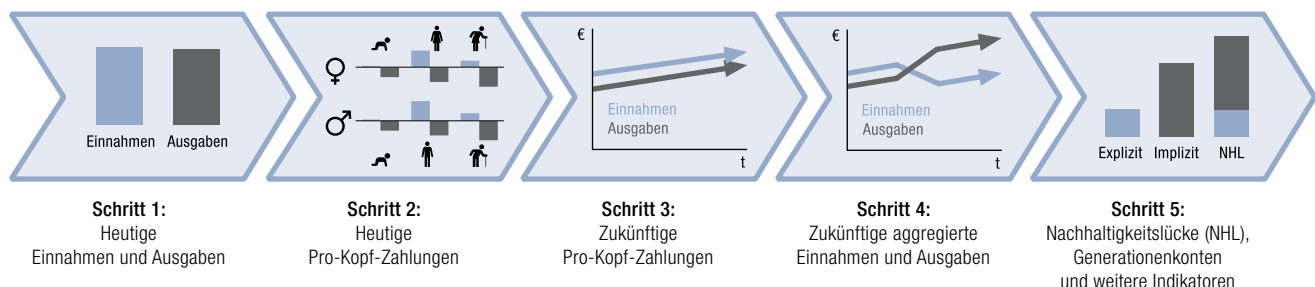
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹¹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 16 skizziert.

Abbildung 16:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, das heißt die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrie-

ben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

¹¹ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) sowie in Wimmesberger und Seuffert (2022).

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonten dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonten sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Kapitel 5). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 6 (S. 14) dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

7.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2021 und 2022 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2023d). Die projizierte zukünftige

Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 164. Steuerschätzung aus dem Mai 2023 für den Zeitraum 2022 bis 2027 (BMF, 2023) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2023) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2023 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Maßnahmen des Inflationsausgleichsgesetzes sowie des Jahressteuergesetzes 2022, das Auslaufen der temporären Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie zum Ende 2023 als auch die Erhöhung der Mini- und Midijobgrenzen zum 01. Januar 2023. Darüber hinaus finden auch folgende, teilweise zeitlich begrenzte, Ausgabenprogramme Berücksichtigung: die Energiepreispauschale, das 49-Euro-Ticket sowie zusätzliche Verteidigungsausgaben im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine.

Demografische Rahmenbedingungen

Die in Abbildung 6 (S. 14) blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung betrachtet, wie in Abschnitt 4.1 ausführlich erläutert wird. Dies geschieht übereinstimmend mit den Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2022b).

7.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

Nachhaltigkeitslücke: Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Schuld, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung: Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.¹²

Notwendige Ausgabensenkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabensenkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

¹² Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, das heißt Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgabensenkung

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *The Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- Bahnsen, L., T., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2020). Die Generationenbilanz Update 2020: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 152.
- Bahnsen, L. und Raffelhüschen, B.** (2021). Generationenvertrag GKV? Die demografische Alterung als Herausforderung für die umlagefinanzierte Krankenversicherung, In: Henrici, Bernd Halbe Christian (Hrsg.): *Mein Beruf - meine Zukunft*, Quintessenz Publishing Deutschland.
- Bahnsen, L. und Wimmesberger, F. M.** (2023). Curbing the demographic “drifting dune” in long-term care insurance financing: The case of Germany, *International Social Security Review* 76(1), S. 35–56, DOI: <https://doi.org/10.1111/issr.12315>.
- Baumol, W. J.** (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 57(3), S. 415–426.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022a). Belastung durch die kalte Progression vermeiden, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Entlastungen/inflationsausgleichsgesetz.html>.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022b). Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzung”, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2023). Ergebnis der 164. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzung”, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022a). Leistungsempfänger nach Altersgruppen und Pflegegraden am 31.12.2021 (jeweils für Männer und Frauen), URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html>.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022b). Versicherte der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV) nach Altersgruppen und Geschlecht am 1.7.2021, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/pflege/pflegeversicherung-zahlen-und-fakten.html>.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2023). Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2022, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-finanzergebnisse-der-gkv-fuer-das-jahr-2022-10-03-2022.html>.
- Breyer, F., Lorenz, N. und Niebel, T.** (2015). Health care expenditures and longevity: is there a Eubie Blake effect?, *European Journal of Health Economics*, 16(1), S. 95–112.
- Breyer, F. und Ulrich, V.** (2000). Gesundheitsausgaben, Alter und medizinischer Fortschritt: Eine Regressionsanalyse, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 220(1), S. 1–17.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht** (2022). Beschluss des Ersten Senats vom 07. April 2022 - 1 BvL 3/18 -, Rn. 1-376, URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/Is20220407_1bvl000318.html.
- Ehrentraut, O. und Heidler M.** (2008). Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich, *Sozialer Fortschritt*, 57(9), S. 231–241.
- Europäische Kommission** (2022). *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Fetzer, S. und Raffelhüschen, B.** (2005). Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 6(2), S. 255–274.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, *Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie*.

Gemeinschaftsdiagnose (2023). Inflation im Kern hoch - Angebotskräfte jetzt stärken.

Raffelhüschen, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.

Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2021). Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158.

Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S., Wimmesberger, F. (2022). Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165.

Statistisches Bundesamt (2000). Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2019). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022a). Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2021 um 2,7% gestiegen, Pressemitteilung Nr. 020 vom 14. Januar 2022, Wiesbaden, URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_020_811.html.

Statistisches Bundesamt (2022b). Bevölkerung Deutschlands bis 2070 – Annahmen und Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023a). Bruttoinlandsprodukt, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

Statistisches Bundesamt (2023b). Verbraucherpreisindizes: Gesamtindex und 12 Abteilungen, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/Verbraucherpreise-12Kategorien.html>.

Statistisches Bundesamt (2023c). Reallohnindex, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Realloehne-Nettoverdienste/Tabellen/liste-reallohnindex.html>.

Statistisches Bundesamt (2023d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2022 (Rechenstand: Februar 2023), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

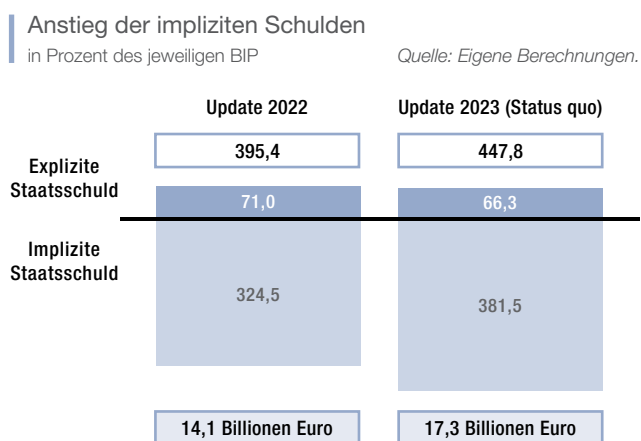
Werdning, M., Franken, H., Brossardt, B., Bucher-Koenen, T., Hüther, M., Kampeter, S., Richter, W. F., Schwannecke, H. und Zander, O. (2020). Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, Bericht der BDA-Kommission, Berlin.

Wimmesberger, F. M. und Seuffert, S. (2022). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, S. 1–18, DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2056594>.

Executive Summary

Die öffentlichen Haushalte stehen aufgrund schwächelnder Konjunktur und anhaltenden Inflationsdrucks 2023 weiterhin vor **erheblichen Herausforderungen**. Nichtsdestotrotz sieht sich die Bundesregierung immer **neuen Ausgabenwünschen** gegenüber oder befördert diese selbst. Im Falle des Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetzes hat sie eine solch kostspielige Forderung bereits zu Lasten heutiger und zukünftiger Beitragszahler umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem vorliegenden Update 2023 der **Generationenbilanz** beläuft sich die aktuelle **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 17,3 Billionen Euro oder 447,8 Prozent des BIP**. Im Vergleich zum Vorjahr ist das ein Anstieg um 52,4 Prozent des BIP, der auf eine Erhöhung der impliziten Schulden bei den Gebietskörperschaften aufgrund langsamer steigender Steuereinnahmen zurückzuführen ist. Die impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das aktuelle Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Diese **heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden** machen mit einem Volumen von 381,5 Prozent des BIP mehr als 85 Prozent der staatlichen Gesamtverschuldung aus. Die expliziten Schulden liegen demgegenüber „nur“ bei 66,3 Prozent des BIP und weisen damit **nicht einmal ein Sechstel der Nachhaltigkeitslücke** aus. Mit **Schuldentransparenz** hat das kaum etwas zu tun. Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder **alle Staatseinnahmen um 17,4 Prozent erhöht oder alle Ausgaben um 14,9 Prozent gesenkt werden**. Der **öffentliche Konsolidierungsdruck** ist damit erneut **erheblich angestiegen**.



Ein besonderes Augenmerk wurde im diesjährigen Update auf die **Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)** und die **Soziale Pflegeversicherung (SPV)** gelegt, die mit Nachhaltigkeitslücken von 66,2 Prozent bzw. 42,1 Prozent des BIP bereits im Status-quo-Szenario einen erheblichen Reformbedarf aufweisen. Berücksichtigt man zusätzlich den durch den medizinisch-technischen Fortschritt entstehenden Kostendruck in der GKV, steigt die **Nachhaltigkeitslücke deutlich an und liegt unter den getroffenen Annahmen bei 195 Prozent des BIP**. Ähnlich sieht es in der Pflegeversicherung aus. Hier drohen aufgrund der hohen Personalintensität und geringer Rationalisierungspotentiale ebenfalls **überproportionale Kostensteigerungen**. Die Nachhaltigkeitslücke der SPV liegt in einem solchen Szenario bei **90,1 Prozent des BIP**. Um den drohenden **massiven Beitragssatzanstiegen** und der zunehmenden intergenerativen Umverteilung von Jung zu Alt Einhalt zu gebieten, schlagen wir **Reformmaßnahmen** vor, die zu mehr Nachhaltigkeit in den Sozialversicherungen führen würden:

- **Stärkung der Eigenverantwortung in der GKV** durch drei Komponenten: (1) Ausgliederung aller zahnärztlichen und zahntechnischen Leistungen, (2) ein absoluter **Selbstbehalt** für ambulante Leistungen und Arzneimittel in Höhe von 1.800 Euro pro Jahr sowie (3) die Reduzierung des Kostendrucks im stationären Sektor durch wettbewerbliche und ordnungspolitische Regeln. Allein die ersten beiden Reformvorschläge haben das Potential, die Nachhaltigkeitslücke auf 7,5 Prozent des BIP zu verringern und sogar eine permanente **Beitragssatzreduktion** gegenüber dem Status quo zu ermöglichen (vgl. Abb. 2).
- Einführung eines **Nachhaltigkeitsfaktors in die SPV**, der die Dynamisierung der Leistungen unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Pflegebedürftigen zu Beitragszahlern steuert. Erhöht sich dieses Verhältnis im Zuge des demografischen Wandels, würden die Leistungen der Pflege langsamer als die allgemeine Produktivität wachsen. Damit ließe sich die Nachhaltigkeitslücke von 90,1 Prozent auf 55,7 Prozent des BIP verringern und der Beitragssatzanstieg würde zumindest verlangsamt werden.

Diese Reformmaßnahmen könnten den in der GKV und SPV erforderlichen **Paradigmenwechsel** einläuten und ein solidarisches System im Sinne der **intergenerativen Gerechtigkeit** ermöglichen: durch mehr **Eigenverantwortung**, **Transparenz** sowie eine **regelbasierte** Berücksichtigung der demografischen Entwicklung.

BESSER SCHULDENBREMSE ALS SCHULDENBERG, „SONDERVERMÖGEN“ UND VERSCHIEBEBAHNHÖFE

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 170 | Juli 2023



Tobias Kohlstruck
Sina Drechsler

BESSER SCHULDENBREMSE ALS SCHULDENBERG, „SONDERVERMÖGEN“ UND VERSCHIEBEBAHNHÖFE

Tobias Kohlstruck & Sina Drechsler

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 170

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Grundsätzliches zur Staatsverschuldung in Deutschland 05
- 3** Funktionsweise der Schuldenbremse des Bundes 08
 - 3.1** Aufbau der Schuldenbremse 08
 - 3.2** Das Kernstück der Schuldenbremse: Die Konjunkturkomponente 09
- 4** Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie 15
- 5** Analyse der Ausnahmeregelung 20
- 6** Fazit 22

Verzeichnisse 24

Executive Summary 28

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Fokussiert – Adobe Stock (verändert)



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

Sina Drechsler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg. Dr. Tobias Kohlstruck ist Leiter des Bereichs „Steuer und Staatsfinanzen“ der Stiftung Marktwirtschaft.

Vorwort

Die Schuldenbremse, verankert im deutschen Grundgesetz, ist ein zentraler Mechanismus zur Sicherstellung der langfristigen Haushaltsdisziplin und der nachhaltigen Staatsfinanzen. Seit ihrer Einführung im Jahr 2009 hat sie eine bedeutende Rolle bei der Begrenzung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland gespielt. Angesichts der vermehrten Forderungen, die Schuldenbremse entweder abzuschaffen oder faktisch wirkungslos zu machen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Notwendigkeit einer funktionsstüchtigen Schuldenbegrenzung zu betonen.

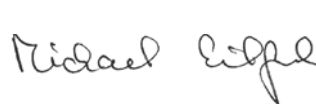
Einerseits beschränkt die Schuldenbremse mit ihrer mittel- bis langfristigen Ausrichtung die Möglichkeit teurer Wahlgeschenke und prägt den finanziellen Rahmen der politischen Planung, die zumeist lediglich kurzfristig auf eine Wahlperiode ausgerichtet ist. Insoweit ist sie ein Instrument zur Realisierung einer zeitkonsistenten Wirtschaftspolitik. Andererseits werden politische Akteure zu einer transparenten Priorisierung von staatlichen Ausgaben gezwungen, wodurch Zielkonflikte zwischen Staatskonsum bzw. unterschiedlichen öffentlichen Ausgaben für die Bürger klar erkennbar werden. Die Schuldenbremse entfaltet allerdings nur dann ihre gewünschte Wirkung, wenn sie konsequent eingehalten wird und wirklich nur in außergewöhnlichen Sondersituationen und zeitlich begrenzt außer Kraft gesetzt werden kann.

Die in der deutschen Schuldenbremse verankerte „außergewöhnliche Notsituation“ erlaubt beispielsweise Landesregierungen in Ausnahmefällen eine Verschuldung oberhalb der festgelegten Grenzwerte. Was sich während der Corona-Pandemie als sinnvolle Regelung erwiesen hat, sollte allerdings nicht als Freifahrtschein genutzt werden, um

die Schuldenbremse dauerhaft auszuhebeln. Die Anträge auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Haushaltsjahr 2022 schienen jedoch genau darauf abzielen.

Die deutsche Schuldenbremse wurde vor dem Hintergrund der europäischen Regelungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingeführt, die sich die Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion auferlegt haben. Diese europäischen Fiskalregeln wurden geschaffen, um eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu ermöglichen, da die fiskalische Kompetenz bei den Mitgliedsländern verblieben ist, sodass diese sich individuell verschulden können. Eine Aufweichung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse, wie sie von Teilen des politischen Spektrums gefordert wird, würde der Glaubwürdigkeit Deutschlands gegenüber den hochverschuldeten Mitgliedstaaten und damit auch der Bindungswirkung der europäischen Fiskalregeln massiv schaden.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

„Dort, wo die öffentliche Schuld einmal eine bestimmte Höhe überschritten hat, ist es meines Wissens kaum gelungen, sie auf gerechte Weise und vollständig zurückzuzahlen.“

Smith 1789

Verlässliche fiskalpolitische Regeln können die Glaubwürdigkeit einer Regierung bei der Haushaltsplanung unterstützen und zu soliden Staatsfinanzen führen. Allgemein werden Fiskalregeln, wie die deutsche Schuldenbremse, mit einer geringeren Defizitneigung – und damit einer geringeren Tendenz, Kredite zu Lasten zukünftiger Generationen aufzunehmen – assoziiert. Sie können ein wirksames Instrument darstellen, um stabilitätsorientierte Präferenzen in der Fiskalpolitik zu verankern und signifikant zu einem ausgeglichenen Budget beizutragen. Eine Voraussetzung für verlässliche Regeln ist dabei, dass sie nicht ohne weiteres geändert werden können.

Im politischen Wettbewerb tendieren Regierungen dazu, das staatliche Budget über die staatliche Einnahmekapazität hinaus auszuweiten, was zu einer finanziellen Belastung zukünftiger Generationen führen kann (Schuknecht 2021). Eine hohe Staatsverschuldung geht meist mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einher, während sich Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwingend negativ auf das Wachstum auswirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren (Potrafke et al. 2019). Auch die Befürchtung, dass die Schuldenbremse zukunfts-trächtige Investitionen verhindere, lässt sich empirisch nicht bestätigen (Blesse et al. 2023, Vinturis 2022).

Um die Staatsverschuldung zu begrenzen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Staat seine laufenden Aufgaben angemessen erfüllen kann, werden Fiskalregeln vereinbart. So haben etwa die Mitglieder der Europäischen Union (EU) im Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 fiskalpolitische Vereinbarungen auf europäischer Ebene getroffen, die solide Haushalte gewährleisten sollen. In Deutschland wurde in Folge der globalen Finanzkrise und angesichts des politischen Konsenses, dass eine stetig steigende Schuldenstandsquote nicht tragfähig ist, im Jahr 2009 die sogenannte

Schuldenbremse im Grundgesetz verankert (Feld 2010; Feld und Reuter 2021). Seit 2020 müssen neben der Bundesebene auch die Länder strukturell ausgeglichene Haushalte vorlegen.

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 geriet die Schuldenbremse jedoch zunehmend unter Druck, da sich die Bundesregierung mit gesteigerten Ausgabenwünschen und gesunkenen Einnahmen konfrontiert sah. Der Bund setzte daher die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse in Kraft, die eine höhere Kreditaufnahme in den Jahren 2020, 2021 und 2022 ermöglichten. Das führte dazu, dass im öffentlichen Diskurs die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen mit einer Aussetzung der Schuldenbremse gleichgesetzt wird (Breuer 2021, Hugo 2022). Die in diesem Zuge zusätzlich geschaffenen Sondervermögen wurden jüngst von der OECD (2023) dahingehend kritisiert, dass die kurzfristige zusätzliche Schuldenaufnahme den fiskalischen Spielraum ab dem Jahr 2028 einschränken würde. In jüngster Vergangenheit haben auch einige Bundesländer Sondervermögen geschaffen: Neben dem Saarland, das den Auftakt mit neuen Sondervermögen zur Umgehung der Schuldenbremse gemacht hat, beschlossen Bremen, Nordrhein-Westfalen und Berlin neue Schulden durch Sondervermögen in Milliardenhöhe (Kohlstruck 2023a).

Es stellt sich die Frage, welche Auswirkung die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung auf die gesamte Höhe der Kreditaufnahme hat und inwiefern die Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung im Sinne der Schuldenbremse erfolgt ist. Das trägt aus gesellschaftlicher Perspektive dazu bei, die Transparenz und somit die Nachvollziehbarkeit politischer Vorgänge zu erhöhen. Die fiskalische Relevanz ergibt sich insbesondere aus der Wirkung der Schuldenbremse und aus der nachgelagerten Frage, ob diese Regeln tatsächlich zur Stabilität der Staatsfinanzierung und einer nachhaltigen Haushaltsplanung beitragen. Obwohl der Schuldenbremse seit ihrer Einführung insgesamt eine durchaus positive Bilanz attestiert werden kann, gibt es eine Reihe von Reformmöglichkeiten, die in dieser Publikation aufgezeigt werden.

2 Grundsätzliches zur Staatsverschuldung in Deutschland

Staatsverschuldung kann erforderlich sein, um Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktionen zu erfüllen. Die **Stabilisierungsfunktion** besteht darin, dass der Staat in Krisensituationen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch Kreditaufnahme unterstützen kann (Holtfrerich et al. 2015). Steuereinnahmen können im Konjunkturzyklus oder bedingt durch Krisen – wie beispielsweise während der Corona-Pandemie – sinken. Hält ein Staat in einer solchen Situation an einem ausgeglichenen Budget fest, erfordert dies eine prozyklische Ausgabenreduktion, obwohl die Staatsausgaben zum Ausgleich der Krisenfolgen eigentlich steigen müssten. Um eine solche Parallelpolitik, die im Konjunkturabschwung die Staatsausgaben reduziert und dadurch negative Nachfrageimpulse verstärkt, zu vermeiden, kann das Ausgabeniveau durch Kreditaufnahme konstant gehalten oder gegebenenfalls erhöht werden. Eine Tilgung dieser Kredite erfolgt wiederum im konjunkturellen Aufschwung.

Ebenfalls können reguläre aperiodische Ausgaben, wie größere öffentliche Investitionen, dafür sorgen, dass die staatlichen Ausgaben temporär steigen. Staatsverschuldung kann genutzt werden, um diese Schwankungen zu überbrücken, ohne Steuern erhöhen zu müssen. Für Bürgerinnen und Bürger sind konstante Steuersätze wichtig, da sie dadurch von staatlicher Seite aus Sicherheit für die Planung privater Investitionen erfahren. Die **Überbrückungsfunktion** dient also dazu, durch Kreditfinanzierung stark schwankende Steuersätze zu vermeiden und zusätzlich die durch eine Besteuerung entstehende „Zusatzlast“¹ intertemporal aufzuteilen.

Die **Lastenverschiebungsfunktion** betrifft die Kreditfinanzierung von staatlichen Investitionen, welche den Nutzen der Bevölkerung langfristig erhöhen können. Während bei einer Steuerfinanzierung die Investitionskosten im Jahr der Anschaffung von den zu diesem Zeitpunkt steuerpflichtigen Bürgern vollständig getragen werden müssen, bedeutet eine Kreditfinanzierung, dass die Zahllast durch Tilgungsraten und Zinszahlungen intertemporal in die Zukunft umverteilt wird. Daher kann es vor allem bei öffentlichen Investitionen, von denen erst zukünftige Generationen profitieren, sinnvoll sein, diese über Staatsschulden zu finanzieren, damit zukünftige Generationen sich nach dem Pay-as-you-use-Prinzip auch an den Kosten beteiligen.² Allerdings gibt es Kritik an der Lastenverschiebungsfunktion: So können private Haushalte bei schuldenfinanzierten Erhöhungen der Staatsausgaben von

zukünftig steigenden Steuerlasten ausgehen und daraufhin ihren Konsum reduzieren, um Ersparnisse zu bilden (ricardianische Äquivalenz). Dadurch kommt es durch schuldenfinanzierte Fiskalpolitik nicht zu einem Konsumanstieg und somit auch nicht zu einer Anregung der Wirtschaftstätigkeit. Des Weiteren kann angeführt werden, dass heutige Generationen die Präferenzen der zukünftigen Generationen nicht kennen und gegebenenfalls Investitionen tätigen, die zukünftigen Generationen keinen Nutzen stiften. Folgt man dem Argument der intergenerativen Lastengleichheit (zukünftige Generationen sollten an der Finanzierung von Investitionen, von denen sie selbst profitieren, beteiligt werden) sollte die Höhe der Nettokreditaufnahme (NKA) eines Staates grundsätzlich maximal der Höhe der staatlichen Investitionsausgaben entsprechen (Sachverständigenrat 2007).

Grundsätzlich berechnet sich die Staatsschuldenquote aus dem prozentualen Verhältnis der Staatsschulden zum BIP eines jeweiligen Jahres. Da sie dadurch die Verschuldung einer Volkswirtschaft in Bezug zu ihrer Wirtschaftsleistung stellt, ist sie für die Messung der Tragfähigkeit von Schulden ein aussagekräftigerer Indikator als die absolute Verschuldungshöhe. Ob und in welcher Höhe die Staatsverschuldung nicht mehr nachhaltig ist, hängt von der Wachstumsrate des BIP, der Höhe des Zinssatzes, des Primärüberschusses, deren Verhältnissen zueinander sowie ihrer zukünftigen Entwicklung ab.

Im Jahr 2009, auf dem Höhepunkt der Finanzkrise, hat die deutsche Regierung die Verfassungsregeln für die öffentliche Verschuldung grundlegend reformiert und die sogenannte Schuldenbremse eingeführt. Ausschlaggebend war die Sorge um die Nachhaltigkeit der deutschen Staatsausgaben, die seit den 1970er Jahren zunehmend über Schulden finanziert wurden. Ferner sollte die Schuldenbremse als Signal zukünftiger solider Staatsfinanzen an die Finanzmärkte fungieren (Fuest et al. 2019).

Die Schuldenbremse führte in den 2010er Jahren dazu, dass die Politik auch in konjunkturell guten Zeiten zwischen verschiedenen Projekten, deren Kosten ansatzweise über die Steuereinnahmen hinausgegangen wären, priorisieren musste. Dadurch sollten Verteilungskonflikte ohne Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen unter den heutigen Interessengruppen gelöst werden.

Des Weiteren haben sich die EU-Mitgliedstaaten mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt bereits im Jahr 1997 darauf

¹ Die Zusatzlast der Besteuerung sind die neben der fiskalischen Belastung entstehenden Nutzen- bzw. Wohlfahrtseinbußen für ein Wirtschaftssubjekt bei Besteuerung über den reinen Einkommensentzugseffekt hinaus.

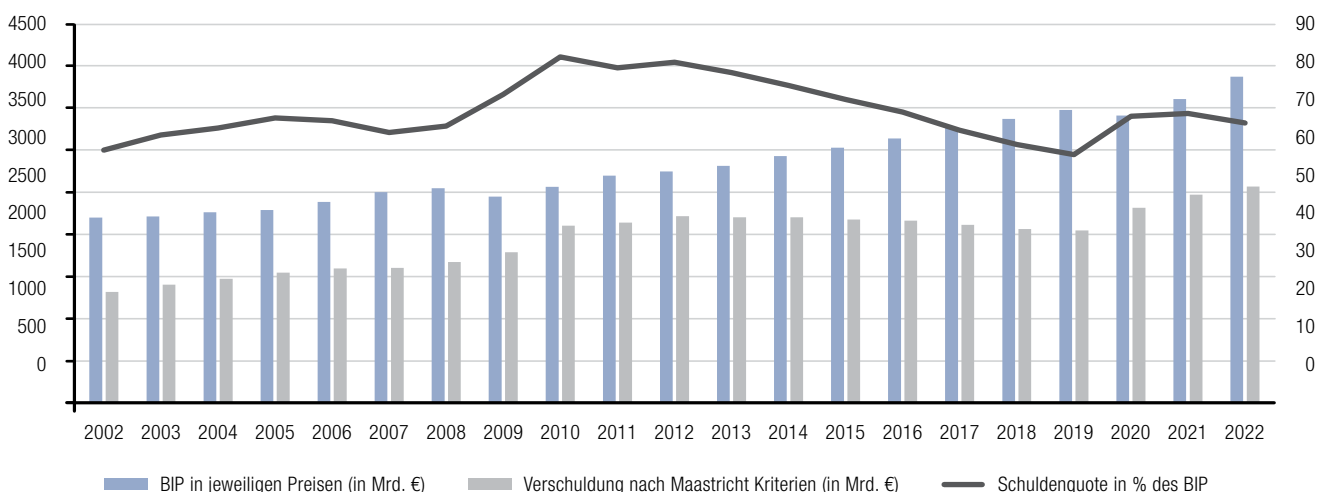
² Dieses Argument entspricht dem „Intergeneration-equity-Prinzip“ von Musgrave (1959), S. 558.

geeinigt, dass die Staatsverschuldung auf einen Wert von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt werden soll. Abbildung 1 zeigt die Staatsschuldenquote, das BIP und die Schulden Deutschlands nach der Maastricht-Marke in den letzten 20 Jahren. Während sich die Schuldenquote an der rechten Ordinate misst, beziehen sich die Schulden nach

der Maastricht-Marke und das BIP auf die linke Ordinate. Es wird ersichtlich, dass Deutschland die Maastricht-Marke einer ausgewiesenen Staatsverschuldung von maximal 60 Prozent des BIP nur in den Jahren 2002 und 2019 knapp unterschritten hat, obwohl in diesem Zeitraum das BIP nahezu kontinuierlich gestiegen ist.

Abbildung 1:
Schuldenabbau war gestern: Die Entwicklung der Schuldenquote, des BIP sowie der Schulden nach Maastricht-Kriterien in Deutschland

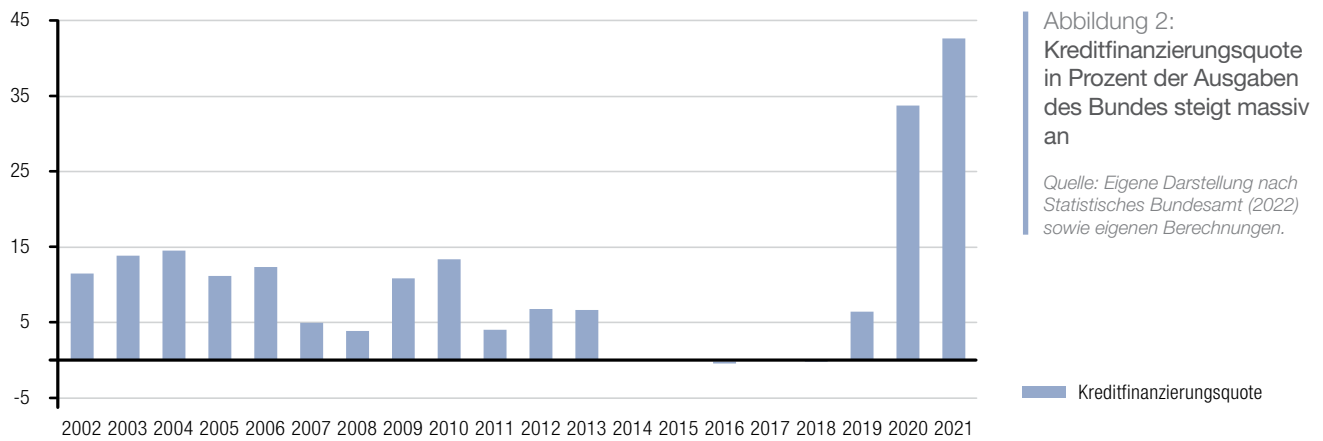
Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2023) und Deutsche Bundesbank (2023a) sowie eigenen Berechnungen.



Im Mittel des dargestellten Zeitraums liegt die deutsche Staatsschuldenquote bei rund 69 Prozent. Ihren Höchststand erreicht sie infolge der Finanzkrise 2008/2009 mit rund 82 Prozent im Jahr 2010. In den darauffolgenden Jahren sank die Quote bis 2019 auf etwa 59 Prozent. Ausschlaggebend dafür waren positive Wachstumsraten des BIP und gestiegene Steuereinnahmen aufgrund höherer Beschäftigungsquoten sowie ein insgesamt geringeres Ausgabenwachstum (Feld und Reuter 2021). Mit Beginn der Corona-Pandemie ist die Staatsschuldenquote gestiegen, erreicht jedoch nicht das Niveau des Jahres 2010, obwohl der absolute Schuldenstand höher ist.

Abbildung 2 zeigt die Kreditfinanzierungsquote des Bundes. Dieser hat in den letzten 20 Jahren seine jährlichen Ausgaben durchschnittlich zu 9,8 Prozent durch Verschuldung finanziert. Im Gegensatz zu der Schuldenquote steigt die Kreditfinanzierungsquote deutlich als Reaktion auf die Corona-Pandemie. Die Kreditfinanzierungsquote des Bundes erreicht ihren höchsten Wert im Jahr 2021 mit rund 42,6 Prozent und übersteigt damit die durchschnittliche Quote um 36,6 Prozentpunkte (Statistisches Bundesamt 2022).

Die zuvor dargestellten Indikatoren berücksichtigen lediglich die explizite Staatsverschuldung. Zusätzlich dazu hat Deutschland Verpflichtungen in Form der sogenannten impli-



ziten Staatsverschuldung. Implizite Schulden stellen staatliche Leistungsversprechen für die Zukunft dar, welche nicht durch zukünftige Einnahmen gedeckt sind. Beispielhaft können hier die Pensionsansprüche von Beamten genannt werden. Diese impliziten Staatsschulden werden sowohl von den

europäischen Fiskalregeln als auch von der deutschen Schuldenbremse nicht berücksichtigt (Kohlstruck 2023b, Raffelhüschen et al. 2023, 2022, 2021). Das erschwert die mittel- und langfristige Finanzplanung, da die impliziten Schulden im Laufe der Zeit zu expliziten Schulden werden.

3 Funktionsweise der Schuldenbremse des Bundes

Kern der in Deutschland geltenden Fiskalregeln ist die in Art. 109 und Art. 115 des Grundgesetzes (GG) verankerte Schuldenbremse. Danach sollen Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ausgeglichen sein, ohne dass dafür Kredite aufgenommen werden (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme (NKA) des Bundes darf dabei maximal 0,35 Prozent des BIP betragen. Der Bund ist nach Art. 143d Abs. 1 GG seit 2011 dazu verpflichtet, die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten. Bis einschließlich 2015 konnte der Bund in Bezug auf die strukturelle Verschuldung davon abweichen. Auch hat sich Deutschland dazu verpflichtet, die europäischen Fiskalregeln einzuhalten (Art. 109 Abs. 2 GG). Das Grundgesetz spezifiziert nicht, wie Bund und Länder jeweils dazu beitragen, dass diese Einhaltung gelingt, allerdings wie potenzielle Sanktionszahlungen an die EU zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden (Art. 109 Abs. 5 GG).

3.1 Aufbau der Schuldenbremse

Auf Bundesebene werden die grundgesetzlichen Regelungen der Schuldenbremse durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115) und der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Art. 115V) ergänzt. Abbildung 3 stellt schematisch dar, wie die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme (NKA) bestimmt wird. Die linke Seite der Abbildung bildet jene Komponenten der Schuldenbremse ab, die jährlich im Rahmen der Haushaltsaufstellung zur Bestimmung der Höhe der zulässigen NKA herangezogen werden.

Auf Bundesebene ist gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eine strukturelle Verschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des nominalen BIP zulässig. Das hierfür herangezogene nominale

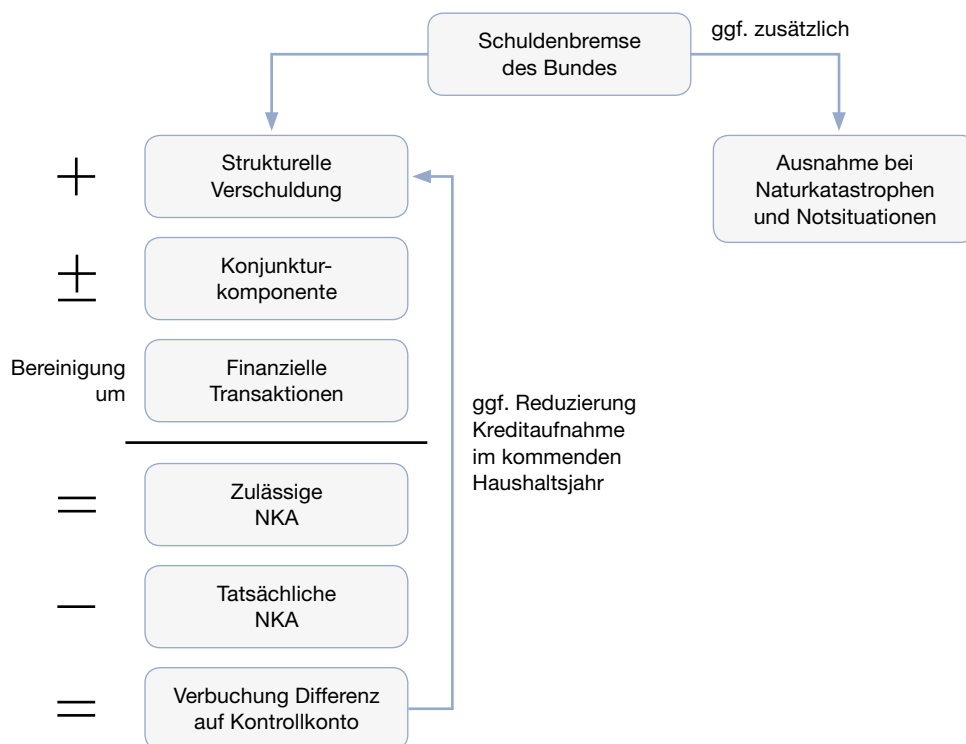


Abbildung 3:
Struktur der Schulden-
bremse des Bundes

Quelle: Eigene Darstellung auf
Grundlage des Art. 115 GG.

BIP ist jenes des der Haushaltsplanung vorangegangenen Jahres (§ 4 G 115). Unter der Annahme eines jährlichen nominalen Wachstums des BIP von 3 Prozent, konvergiert die deutsche Schuldenquote mit diesem strukturellen Defizit in

der langen Frist auf rund 12 Prozent des BIP (Paetz et al. 2016). Gleichzeitig erhöht sich die jährlich zulässige NKA (in absoluten Werten) proportional mit der Entwicklung der Wirtschaftsleistung.

Die Höhe der zulässigen NKA wird des Weiteren nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG durch die Konjunkturkomponente beeinflusst. Diese greift, wenn die wirtschaftliche Lage von einer Normallage abweicht. Eine Abweichung von einer Normallage wird durch die Bestimmung der Produktionslücke festgestellt (§ 5 Abs. 2 G 115) und in Kapitel 3.2 näher erläutert.

Schließlich werden die Einnahmen und Ausgaben, die herangezogen werden, um die Ausgeglichenheit des Haushaltes zu bestimmen, gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG und § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 um finanzielle Transaktionen bereinigt. Während die Ausgaben um den Erwerb von Beteiligungen, um Tilgungen und um vergebene Darlehen gekürzt werden, werden die Einnahmen um Veräußerungen von Beteiligungen, um Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich und um Darlehensrückflüsse bereinigt (§ 3 G 115).

Die sich aus den zuvor ermittelten Komponenten ergebende zulässige NKA wird bei Haushaltsabschluss mit der tatsächlichen NKA verglichen. Die Differenz wird gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG auf einem Kontrollkonto festgehalten. Die auf dem Kontrollkonto vermerkte höhere tatsächliche NKA darf die Grenze von 1,5 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten. Bei einer positiven Produktionslücke und einem negativen Saldo des Kontrollkontos, welcher 1 Prozent des nominalen BIP überschreitet, reduziert sich die zulässige NKA für das kommende Haushaltsjahr entsprechend, jedoch maximal um 0,35 Prozent des BIP (§ 7 G 115). Die Höhe der möglichen Reduktion der zulässigen NKA entspricht im Falle einer optimalen konjunkturellen Entwicklung gerade maximal der möglichen strukturellen Verschuldung.

Die auf der rechten Seite von Abbildung 3 dargestellte Ausnahme von der Obergrenze der NKA kann nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG durch mehrheitlichen Beschluss des Bundestages bei Vorliegen von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ genutzt werden. Diese Ausnahmeregelung wurde beispielsweise während der Corona-Pandemie für mehrere Jahre angewendet. Ist dies der Fall, muss gleichzeitig ein Tilgungsplan vorgelegt werden, welcher die Rückzahlung in einem angemessenen Zeitraum vorsieht. Welche Tilgungsdauer angemessen ist, wird durch die Ausnahmeregelung nicht näher spezifiziert.

Zwischen der Ausgestaltung der Schuldenbremse des Bundes und den fiskalischen Rahmenbedingungen durch die EU bestehen deutliche Unterschiede. Drei zentrale Aspekte seien an dieser Stelle genannt:

- Zum einen werden unterschiedliche Schuldenabgrenzungen zur Defizitbestimmung verwendet. Die Schul-

denbremse berücksichtigt nach Art. 109 Abs. 3 GG die Haushalte von Bund und Ländern. Ebenfalls hat sich Deutschland mit dem Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV) laut Art. 3 Abs. 1 a) dazu verpflichtet, seinen gesamtstaatlichen Haushalt auszugleichen. Dies umfasst auf Ebene der EU nach Art. 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Verbindung mit Art. 2 Defizitverfahren-Protokoll zusätzlich auch Sozialversicherungen und Gemeinden. Die Schuldenbremse hingegen kontrolliert ausschließlich die Ausgeglichenheit der Haushalte des Bundes und der Länder ohne Berücksichtigung der Salden von Gemeinden und Sozialversicherungen.

- Zum anderen weicht die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse von den europäischen Vorgaben ab. Auf europäischer Ebene werden Forderungen und Verbindlichkeiten jener Periode zugeordnet, in welcher sie entstehen. In Deutschland wird für die Bestimmung der finanziellen Transaktionen auf die Finanzstatistik zurückgegriffen, welche den Zeitpunkt berücksichtigt, an dem Forderungen und Verbindlichkeiten kassenwirksam werden. Um eine vollständige Vergleichbarkeit zwischen beiden Konzepten zu erreichen, wären zusätzliche Bereinigungen der in der Schuldenbremse berücksichtigten finanziellen Transaktionen notwendig (Deutscher Bundestag 2022c).
- Ferner definiert der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, dass die Staatsschuldenquote der Mitgliedsstaaten den Wert von 60 Prozent nicht überschreiten darf. Eine solche Begrenzung findet sich in der deutschen Schuldenbremse nicht.

3.2 Das Kernstück der Schuldenbremse: Die Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente der deutschen Schuldenbremse bezieht sich auf einen Mechanismus, der es erlaubt, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine temporäre Abweichung von den strukturellen Defizitregeln vorzunehmen. Damit zielt sie darauf ab, den Spielraum für eine antizyklische Finanzpolitik zu schaffen und auf diese Weise die Stabilität der öffentlichen Finanzen während konjunktureller Abschwünge zu gewährleisten. Der Mechanismus zur Aktivierung der Konjunkturkomponente basiert auf der Abweichung des realen BIP vom Trendwachstum. Sobald das reale BIP deutlich unter dem Trendwachstum liegt, das aus dem mehrjährigen Durchschnitt des realen BIP-Wachstums errechnet wird, kann die Konjunkturkomponente aktiviert werden.

3.2.1 Die Elemente der Konjunkturkomponente

Die Konjunkturkomponente soll eine Anpassung der Neuverschuldung an die konjunkturelle Entwicklung ermöglichen und fiskalische Spielräume für die automatischen Stabilisatoren (Arbeitslosenversicherung, expansive Fiskalpolitik) schaffen, damit es zu einer Dämpfung des Konjunkturzyklus kommt (BMF 2022b). Die Konjunkturkomponente übernimmt folglich eine Überbrückungsfunktion. Sie wird sowohl bei Aufstellung als auch bei Abschluss des Haushaltes sowie

für Nachtragshaushalte neu bestimmt. Um die konjunkturelle Entwicklung prognostizieren zu können, kann diese entweder mit Hilfe von statistischen Auswertungen von Zeitreihendaten und ihrer Verbindung zum Konjunkturzyklus oder durch ökonomische Modelle geschätzt werden (Havik et al. 2014). Das in Deutschland und auf europäischer Ebene angewandte Vorgehen basiert auf einem modelltheoretischen Ansatz. Für ein detailliertes Verständnis der Konjunkturkomponente bietet Box 1 einen Überblick über die wichtigsten Begrifflichkeiten:

BOX 1: Komponenten und Grundbegriffe der Schuldenbremse

Konjunkturzyklus: Die periodischen Schwankungen des Produktionswachstums bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung um einen Wachstumstrend.

Produktionspotenzial: Die Menge an Gütern und Dienstleistungen, welche eine Volkswirtschaft produzieren kann, wenn alle verfügbaren Ressourcen (Arbeitskräfte, Maschinen, etc.) bei Normalauslastung genutzt werden.

Produktionslücke: Die Abweichung des tatsächlichen Produktionsniveaus vom Produktionspotenzial einer Volkswirtschaft, die einen Indikator dafür darstellt, in welcher konjunkturellen Phase sich die Volkswirtschaft befindet. Eine negative Produktionslücke weist auf eine geringere tatsächliche Produktion und dadurch auf einen konjunkturellen Abschwung hin. Eine positive Produktionslücke stattdessen auf einen konjunkturellen Aufschwung, da die tatsächliche Produktion das Produktionspotenzial übersteigt.

Budgetsemielastizität: Ein Maß für die Reaktivität des staatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP) auf eine Veränderung des BIP. Sie misst, um wie viele Prozentpunkte sich das Verhältnis von Finanzierungssaldo und BIP bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP verändert und damit in welchem Umfang der Haushaltssaldo auf konjunkturelle Veränderungen reagiert.

Produktionsfunktionsverfahren: Basierend auf einem ökonomischen Modell (der sogenannten Produktionsfunktion) wird das Verhältnis zwischen der Inputmenge an Kapital und Arbeit zur Outputmenge an produzierten Gütern und Dienstleistungen abgebildet. Dadurch wird deutlich, wie die Inputfaktoren eingesetzt werden müssen, um das Produktionsniveau zu maximieren.

Totale Faktorproduktivität: Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Produktionswachstum und dem Wachstum, das sich durch Erhöhung des Kapitals und der Arbeit ergibt. Sie misst somit den Produktivitätsanteil, welcher durch den technischen Fortschritt entsteht.

Partizipationsquote: Die Anzahl der tatsächlich arbeitenden Personen im Verhältnis zu der Anzahl aller Personen im erwerbsfähigen Alter. Je höher die Partizipationsquote, desto mehr Personen nehmen aktiv am Arbeitsmarkt teil, woraus sich ein höheres Potenzial für volkswirtschaftlichen Output ergibt.

Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment (NAWRU): Die strukturelle Arbeitslosenquote, bei welcher die Löhne stabil bleiben und die Inflation sich nicht beschleunigt.

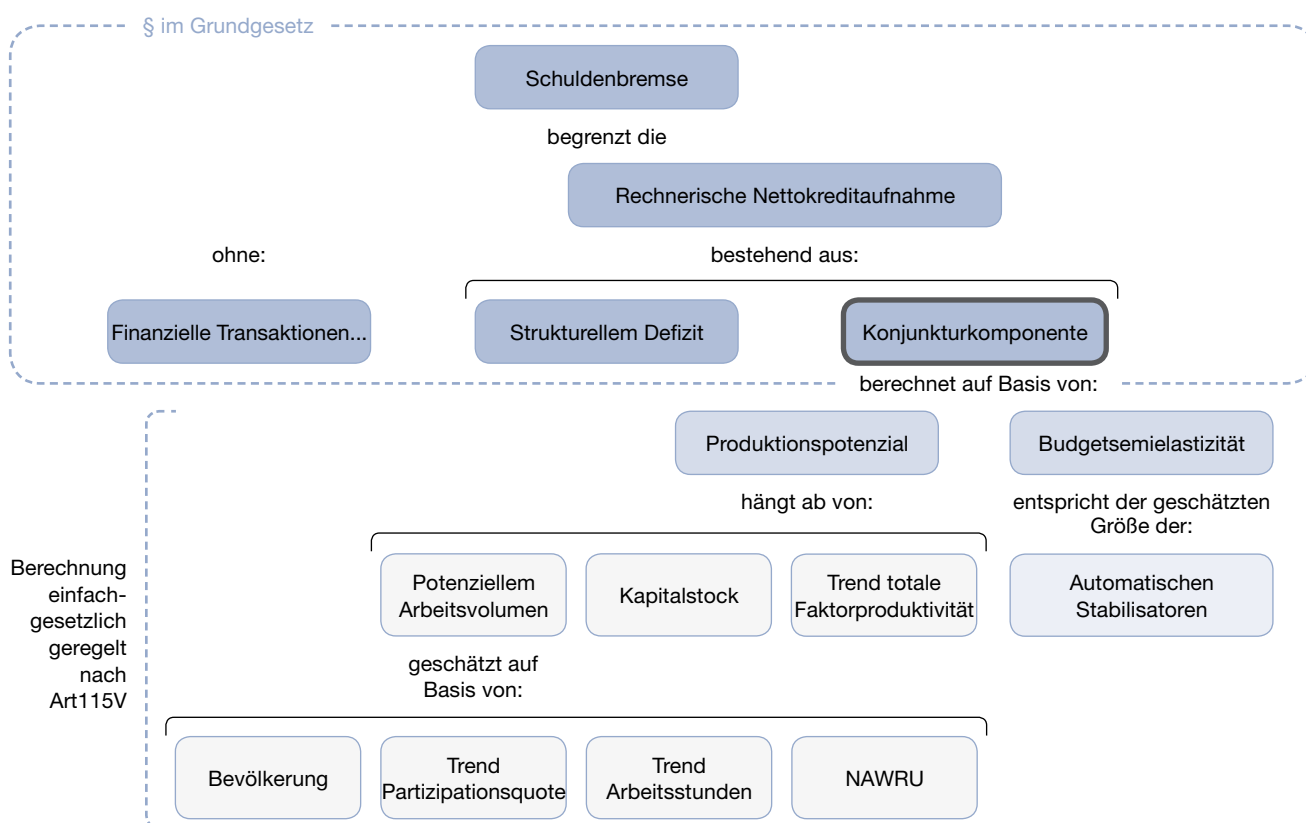
Produktionselastizität: Sie gibt an, um wieviel Prozent die Produktion bei einer Ausweitung des Faktoreinsatzes um 1 Prozent steigen kann.

Wie sich die Konjunkturkomponente in die gesetzlichen Regelungen der Schuldenbremse einfügt, veranschaulicht

Abbildung 4 und stellt darüber hinaus schematisch dar, aus welchen Faktoren sich die Konjunkturkomponente berechnet.

Abbildung 4:
Struktur der Schuldenbremse mit Fokus auf die Bestimmung der Konjunkturkomponente

Quelle: Eigene Darstellung nach Krahé et al. (2021).



Die Konjunkturkomponente ergibt sich gemäß § 5 G 115 und § 2 Art. 115V aus der gesamtsstaatlichen Produktionslücke multipliziert mit der Budgetsemielastizität des Bundes. Für das Verständnis der Konjunkturkomponente – und damit der Wirkungsweise der Schuldenbremse als auch möglicher Reformen – ist es darum wichtig, sich zu vergegenwärtigen, wie die Produktionslücke und die Budgetsemielastizität bestimmt werden:

Die Produktionslücke bildet die konjunkturell bedingte Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial ab. Das Produktionspotenzial misst die Kapazitäten einer Volkswirtschaft

bei vollständiger Nutzung der verfügbaren Produktionsfaktoren. In Zeiten einer positiven Produktionslücke, in denen die Wirtschaftsleistung über dem Potenzialniveau liegt, werden höhere Steuereinnahmen generiert und die staatlichen Ausgaben können zurückgefahren werden. Dies ermöglicht eine Reduzierung der Defizite und trägt zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen bei. Wenn die Wirtschaft unter ihrem Produktionspotenzial operiert, bedeutet dies, dass die Ressourcen nicht vollständig genutzt werden und es Spielraum für zusätzliche Ausgaben gibt. In solchen Phasen können die öffentlichen Haushalte vorübergehend höhere Schulden

machen, um die Wirtschaft zu stimulieren und die negativen Auswirkungen der konjunkturellen Schwäche abzumildern. Die Anpassung der Produktionslücke im Rahmen der Schuldenbremse erfolgt somit über eine antizyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik.

Zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses oder bei Nachtragshaushalten wird die Konjunkturkomponente angepasst, indem die Produktionslücke neu bestimmt wird (§ 3 und § 4 Art 115V). Die Neubestimmung der Produktionslücke erfolgt darüber, dass die Differenz aus der tatsächlichen prozentualen Veränderung des BIP relativ zum Vorjahr zum Zeitpunkt des Haushaltsabschlusses (oder der Nachtragshaushaltsaufstellung) und der prozentualen Veränderung des BIP, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Vorjahr geschätzt wurde, gebildet wird. Diese Differenz wird mit dem BIP des Vorjahres multipliziert und zur Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung hinzuaddiert.

Verglichen wird somit die tatsächliche Produktion einer Volkswirtschaft mit ihrem Potenzialniveau, das auf Grundlage von Produktionsfunktionen, Kapital- und Arbeitsmarktdaten sowie anderen wirtschaftlichen Indikatoren geschätzt wird. Diese Schätzung liefert wichtige Informationen über den Zustand der Wirtschaft. Eine positive Produktionslücke kann darauf hinweisen, dass die Wirtschaft überhitzt ist und möglicherweise Inflationsdruck entsteht, während eine negative Produktionslücke auf unterausgelastete Ressourcen und ein ungenutztes Potenzial für wirtschaftliches Wachstum hindeuten kann.

3.2.2 Wie wird die Produktionslücke bestimmt?

Die Bestimmung der Produktionslücke erfolgt unter Unsicherheit. Auf der einen Seite unterliegt das BIP möglichen Anpassungen. Auf der anderen Seite ist das Produktionspotenzial nicht direkt beobachtbar, sodass es mit statistischen Verfahren geschätzt werden muss. Dazu wird das Produktionsfunktionsverfahren, welches auf Ebene der EU festgelegt ist, herangezogen. Die Schätzung der Produktionslücke mithilfe einer Produktionsfunktion basiert auf der Annahme, dass die Produktionsleistung einer Volkswirtschaft von den eingesetzten Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital abhängt. Anders ausgedrückt stellt die Produktionsfunktion den technologischen Zusammenhang zwischen den Produktionsfaktoren und der Produktion dar. Box 2 zeigt auf, wie die Produktionslücke in der Praxis bestimmt wird.

Die Budgetsemielastizität ist ein Maß für die Reaktivität des staatlichen Finanzierungssaldos (in Prozent des BIP) auf eine Veränderung des BIP. Je höher die Budgetsemielastizität, desto stärker reagiert der Haushalt auf konjunkturelle Veränderung. Sie misst, um wie viele Prozentpunkte sich

das Verhältnis zwischen Finanzierungssaldo und BIP bei einer 1-prozentigen Erhöhung des BIP verändert. Eine positive Budgetsemielastizität im Zusammenhang mit der Schuldenbremse bedeutet, dass die Staatseinnahmen stärker steigen (oder fallen) als das BIP, wenn die Wirtschaft wächst (oder schrumpft). Das heißt, der Staat profitiert von höheren Steuereinnahmen, die mit einem wachsenden BIP einhergehen, und kann möglicherweise sein Defizit reduzieren oder sogar einen Überschuss erzielen. Eine negative Budgetsemielastizität würde bedeuten, dass die Staatseinnahmen weniger stark steigen (oder fallen) als das BIP. In diesem Fall würden die Einnahmen des Staates langsamer wachsen als die Wirtschaft, was zu einem Anstieg des Defizits führen könnte.

In Kombination mit der geschätzten Produktionslücke und dem gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzial wird durch das Konjunkturbereinigungsverfahren der Anteil des Finanzierungssaldos des Staates ermittelt, der rein auf die Konjunktur zurückzuführen ist.

3.2.3 Bewertung der Komponenten

Die Schuldenbremse des Bundes weist in der Ausgestaltung ihrer Komponenten einige Schwächen auf. Die Einnahmen und Ausgaben, auf deren Basis die Ausgeglichenheit der Haushalte bewertet wird, werden um finanzielle Transaktionen bereinigt. Diese Bereinigung kann den Spielraum der Regierungen erweitern, wenn der Bund in einem Haushaltsjahr zum Beispiel mehr Unternehmensbeteiligungen erwirbt als abstößt. In diesem Fall würde sich die zulässige NKA erhöhen, was dazu verwendet werden könnte, weitere Beteiligungen zu finanzieren (Magin 2010). Diese Beteiligungen könnten wiederum – in Abhängigkeit der Höhe der einnahmenseitigen finanziellen Bereinigungen – weitere Spielräume im Rahmen der NKA ermöglichen. Auf theoretischer Ebene kann die Bereinigung um finanzielle Transaktionen eine unendliche Reihe an kreditfinanzierten Unternehmensbeteiligungen des Staates oder eines Landes begründen, woraus eine höhere zulässige NKA resultiert. Jedoch ist in der praktischen Umsetzung zu berücksichtigen, dass die Bereinigung um finanzielle Transaktionen auch in die umgekehrte Richtung wirkt und die zulässige NKA verringert oder eine Tilgungsverpflichtung begründet, wenn die Unternehmensbeteiligung beispielsweise aus politischen Gründen rückgängig gemacht wird (§ 3 G 115). Problematisch ist dies insbesondere, wenn die Unternehmensbeteiligungen an Wert verloren haben.

Ein weiteres Problem ist, dass die Komponente der strukturellen Verschuldung in der Schuldenbremse nur auf Bundesebene besteht. Die Festlegung der Höhe auf 0,35 Prozent des BIP ist laut Paetz et al. (2016) aus ökonomischer Sicht ebenso willkürlich gewählt, wie die Entscheidung, dass

BOX 2:

Die Methodik zur Bestimmung der Produktionslücke

Das Produktionspotenzial Y_{Pot} wird, wie Gleichung (1) zeigt, mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion geschätzt. Dieser liegt die Annahme zugrunde, dass die beiden Inputfaktoren substituierbar sind und dass die Produktion konstanten Skalenerträgen³ unterliegt.

$$Y_{Pot} = L_{Pot}^{0,65} \cdot K^{0,35} \cdot TFP_{Pot} \quad (1)$$

Y_{Pot} ergibt sich aus den Inputfaktoren potenzielles Arbeitsvolumen L_{Pot} und Kapital K mit den sich auf eins summierenden Produktionselastizitäten⁴ sowie dem Trend der Totalen Faktorproduktivität TFP_{Pot} . Der Inputfaktor Arbeit stellt menschliche körperliche und geistige Leistung dar, während der Inputfaktor Kapital Sach- und Realkapital (Ausrüstung, Anlagen und Investitionen) umfasst, das dazu genutzt wird, weitere Güter zu produzieren. Gleichung (2) stellt dar, wie sich die Schätzung des potenziellen Arbeitsvolumens L_{Pot} in erbrachten Arbeitsstunden durch Multiplikation der Personenanzahl im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 74 Jahren P_{15-74} mit dem Trend der Partizipationsquote PQ_{Pot} und der inflationsstabilen Arbeitslosenquote $NAWRU$ sowie dem Trend der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden S_{Pot} berechnet (Havik et al. 2014).

$$L_{Pot} = P_{15-74} \cdot PQ_{Pot} \cdot (1 - NAWRU) \cdot S_{Pot} \quad (2)$$

Welche Schätzmethode der Bestimmung der Faktoren in Gleichung (2) voraus gehen, kann in Ademmer et al. (2019) nachvollzogen werden. Der Inputfaktor Kapital K entspricht dem Umfang des Kapitalstocks, also der Summe des vorhandenen Sach- und Realkapitals, einer Volkswirtschaft. Damit der Kapitalstock wächst oder zumindest konstant bleibt, sind Investitionen nötig, welche beispielsweise bestehende Anlagen ersetzen oder neue ermöglichen. Der Kapitalstock zeigt, bei vollständiger Auslastung der Produktionsmöglichkeiten, den maximalen Produktionsbeitrag des Kapitals an. Unter der Annahme, dass der Kapitalstock die vollständige Produktionskapazität abbildet, bedarf der Inputfaktor Kapital keiner Schätzung. Produktivität beschreibt das Verhältnis der Outputmenge zur Höhe der dafür verwendeten Inputfaktoren. Wird der Output auf den Einsatz eines einzelnen Inputfaktors bezogen, wird dies als Faktorproduktivität bezeichnet. Die Totale Faktorproduktivität stellt dar, zu welchem Anteil das Wirtschaftswachstum einer Volkswirtschaft nicht auf die erhöhte Inputfaktornutzung zurückzuführen ist. Sie misst in erster Linie die Rate des technischen Fortschritts, beinhaltet jedoch auch Änderungen aufgrund veränderter Strukturen oder Messfehler. Durch Glättung, unter Verwendung zusätzlicher Informationen, geht daraus der Trend der Totalen Faktorproduktivität TFP_{Pot} hervor.

Bundesländer keine strukturellen Schulden aufnehmen dürfen. Nach Krisensituationen und Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung könnte der Übergang zurück zu einer beschränkten Verschuldung herausfordernd sein, weshalb eine strukturelle Verschuldung dieser Höhe als unzureichend empfunden werden könnte (Feld und Reuter 2021).

Die Konjunkturkomponente berücksichtigt konjunkturelle Schwankungen. Der Vorteil des Produktionsfunktionsansatzes besteht in der soliden theoretischen Fundierung. Die Höhe der Konjunkturkomponente theoretisch zu begründen, ist stichhaltig, wenn die Ergebnisse des Modells empirisch robust sind. Gleichwohl ergeben sich folgende kritische Punkte:

³ Konstante Skalenerträge weisen bei einer proportionalen Veränderung der Einsatzfaktoren um einen Faktor x auch eine Veränderung des Outputs um den Faktor x auf, wodurch die Betriebsgröße nicht die Produktivität der Einsatzfaktoren beeinflusst.

⁴ Die Werte für die Kapital- und Arbeitselastizität stellen eine Approximation der ermittelten Werte, basierend auf der durchschnittlichen Lohnquote der EU15-Länder im Zeitraum von 1960 bis 2003, dar (Havik et al. 2014).

- Neuere Forschung zeigt, dass Annahmen, wie jene der konstanten Skalenerträge, die Ergebnisse maßgeblich beeinflussen können und nicht zwingend realitätsnah sein müssen (Havik et al. 2014; McMorow et al. 2015). Die Cobb-Douglas-Funktion vernachlässigt außerdem nachfrageseitige Effekte (Krahé et al. 2021).
- Auch unterliegen Produktionslückenschätzungen teilweise starken Revisionen. Während die Anpassung der Schätzmethodik oder des Datensatzes die Ergebnisse eher geringfügig beeinflusst, reagieren diese bei Prognosefehlern sensibel (Cos et al. 2016). Im konjunkturellen Auf- als auch Abschwung neigt die Produktionslückenschätzung am aktuellen Rand dazu, das konjunkturelle Geschehen zu über- oder unterschätzen, sodass nachträgliche Ergebnisse deutlich abweichen können (Ademmer et al. 2019; McMorow et al. 2015).
- Das Schätzverhalten der Produktionslücke ist für die Konjunkturkomponente insofern relevant, als dass bei Nachtragshaushalten oder bei Haushaltsabschluss lediglich die Entwicklung des BIP korrigiert wird. Wird die Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung über- oder unterschätzt, erfolgt im Nachtragshaushalt und Haushaltsabschluss keine Korrektur der Potenzialprognose und die konjunkturell legitimierte Kreditaufnahme in der Schuldenbremse kann zu hoch oder zu gering ausfallen (Feld et al. 2021).
- Zusätzlich ist die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse erschwert. Zwar basiert diese auf der Methode der EU-Kommission, die Konjunkturkomponente wird jedoch von den deutschen Finanz- und Wirtschaftsministerien bestimmt, die ihre Berechnung nicht vollständig offenlegen (Paetz et al. 2016). Auch werden die Rahmenvorgaben der Berechnung gesetzlich nicht näher beschrieben und eher vage formuliert (Korioth und Müller 2021).
- Das Kontrollkonto der Schuldenbremse erfasst die Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen NKA. Ist der Saldo des Kontos positiv, resultiert daraus laut BMF (2022b) kein zusätzlicher Kreditrahmen für das kommende Haushaltsjahr. Dennoch kann im darauffolgenden Haushaltsjahr eine höhere tatsächliche Kreditaufnahme erfolgen, als die zuvor durch die Komponenten als zulässig bestimmte, ohne dass daraus Konsequenzen erwachsen (Hentze 2021). Ursächlich dafür ist, dass durch die Komponenten der Schuldenbremse erst bei einem negativen Kontrollkonto eine Rückführung der Kreditaufnahme erforderlich ist.
- Ansätze zur Verbesserung der Verlässlichkeit von Produktionslückenschätzungen, etwa durch Schätzung anhand von Umfragedaten oder veränderten Modellannahmen (Sachverständigenrat 2019 und Göttert und Wollmershäuser 2021) sollten weiterverfolgt werden. So verwendet etwa der Sachverständigenrat zur Berechnung des Produktionspotenzials ein verbessertes Verfahren, das die demografische Entwicklung in Deutschland detaillierter abbildet (Breuer und Elstner 2020). Allerdings dürfte in Zukunft insbesondere in Echtzeit eine gewisse Unsicherheit über den Auslastungsgrad der Volkswirtschaft bestehen bleiben.

Ob der Bund die Vorgaben der Schuldenbremse einhält und ob eine Haushaltsnotlage droht, wird durch den Stabilitätsrat kontrolliert. Dieser legt nach § 3 Stabilitätsratsgesetz bestimmte Kennziffern fest. Wird anhand dieser Kennziffern eine Haushaltsnotlage festgestellt, kann der Stabilitätsrat nach § 5 Stabilitätsratsgesetz ein Sanierungsverfahren anordnen, welches zum Ziel hat, die Haushaltsnotlage abzuwenden. Der Stabilitätsrat ist jedoch auf die Mithilfe des Bundes angewiesen, da es an entsprechenden Sanktionsmechanismen fehlt, um eine Durchführung zu erzwingen (Feld 2010). Der Stabilitätsrat hat insofern einen rein ermahnenden Charakter.

4 Die Schuldenbremse in der Corona-Pandemie

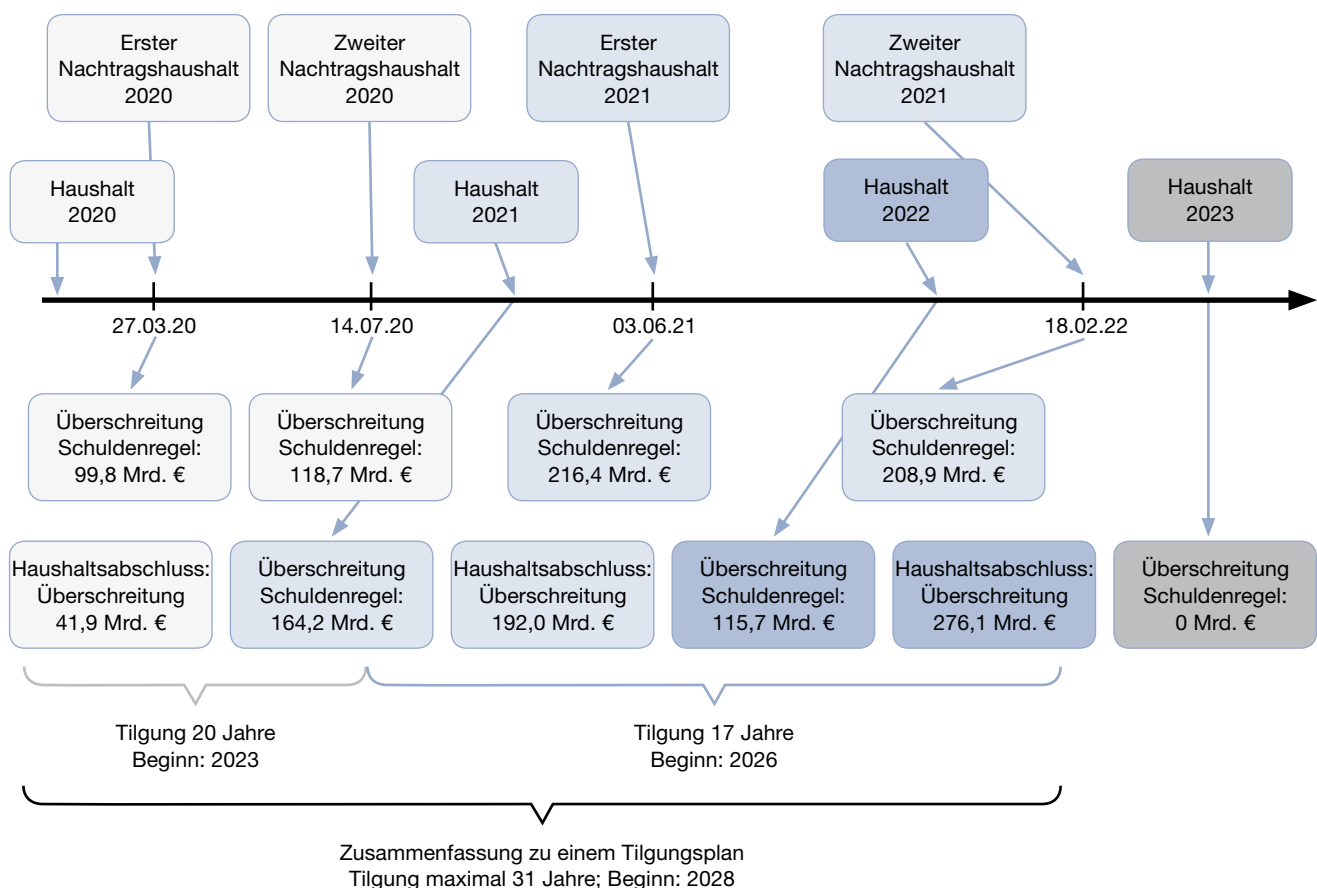
Die deutsche Schuldenbremse sieht eine Ausnahmeregelung vor, die es den öffentlichen Haushalten erlaubt, in bestimmten außergewöhnlichen Situationen von der strikten Ausgabendisziplin abzuweichen. Diese Ausnahmeregelung wird als „Notfallklausel“ oder „außergewöhnliche Notsituation“ bezeichnet. Der Bund hat die Anwendung der Ausnah-

meregelung in der Schuldenbremse im Zeitraum 2020 bis 2023 mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 begründet. Abbildung 5 stellt die Verabschiedung der Haushalte und Nachtragshaushalte sowie die Höhe der jeweiligen Ausnahmeregelung auf Bundesebene zwischen 2020 und 2023 dar.

Abbildung 5:

Zeitlicher Ablauf der Verabschiedung der Haushalte und Ausnahmeregelungen im Bundestag

Quelle: Eigene Darstellung nach Deutscher Bundestag (2020a, b, c, d, e, f, 2021a, b, 2022a, b), BMF (2021, 2022a, 2023), Haushaltsgesetz 2020; Haushalts-gesetz 2021; Haushaltsgesetz 2022; Haushaltsgesetz 2023; Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.



Doch was ist im Einzelnen genau passiert? Im Folgenden werden die Ereignisse nachgezeichnet, um einen Überblick über die ansonsten intransparente Haushaltspolitik dieser Zeit zu bekommen.

Bei Verabschiedung des Bundeshaushaltes für 2020 war der Ausbruch der Corona-Pandemie noch nicht absehbar, weshalb die Schuldenbremse ohne Nutzung der Ausnahmeregelung eingehalten werden sollte (Haushaltsgesetz

2020). Dies änderte sich mit Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes im März 2020. Zuvor hatte der Bundestag mehrheitlich gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG das Vorliegen einer Notsituation beschlossen und somit die Ausnahmeregelung legitimiert (Deutscher Bundestag 2020b, 2020d). Dadurch war eine höhere Kreditaufnahme bei Festlegung eines Tilgungsplanes möglich. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 überschritt die Nettokreditaufnahme (NKA) die zulässige Kreditaufnahme um 99,8 Mrd. Euro (Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Nachtrag Teil II).

Diese Schulden sollten ursprünglich ab 2023 mit einer konstanten Rate innerhalb von 20 Jahren getilgt werden (Deutscher Bundestag 2020b, d). Der zweite Nachtragshaushalt folgt im Juli 2020 mit einer die Schuldenregel um 118,7 Mrd. Euro überschreitenden NKA (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Zweiter Nachtrag Teil II). Der Tilgungsplan blieb unverändert (Deutscher Bundestag 2020c, e). Mit dem endgültigen Haushaltsabschluss für das Jahr 2020 zeigt sich, dass die Überschreitung der zulässigen NKA mit 41,9 Mrd. Euro unterhalb der Prognosen der Nachtragshaushalte geblieben war (BMF 2021).

Im Haushaltsgesetz 2021 wurde das Vorliegen einer Notsituation von Anfang an berücksichtigt, weshalb eine Überschreitung der zulässigen NKA von 162,2 Mrd. Euro angenommen wurde (Haushaltsgesetz 2021, Gesamtplan Teil II). Diese zusätzlichen Kredite sollten ursprünglich innerhalb von 17 Jahren, beginnend im Jahr 2026, mit konstanten Raten zurückgezahlt werden (Deutscher Bundestag, 2020a, f). Mit dem Nachtragshaushalt im Juni 2021 deckte die Ausnahmeregelung eine NKA von 216,4 Mrd. Euro ab (Nachtragshaushaltsgesetz 2021 Nachtrag Teil II).

Der zweite Nachtragshaushalt 2021 im Februar 2022 beinhaltet zusätzlich eine Änderung der Buchungspraxis in Bezug auf die NKA der Sondervermögen. Bisherige Praxis war, dass positive Salden der Sondervermögen – welche in der Regel durch Zuweisung aus Mitteln des Kernhaushaltes entstehen – die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme reduzieren. Erst in jenem Jahr, in dem die Mittel tatsächlich in Anspruch genommen werden und dadurch die Salden der Sondervermögen negativ sind, wirkt sich die Zuweisung auf die Schuldenbremse aus.

Die Änderung der Buchungspraxis im Zweiten Nachtragshaushalt 2021 sieht indes vor, dass die Mittel bereits im Jahr der Zuweisung der relevanten Kreditaufnahme zugerechnet werden, unabhängig davon, ob die Mittel bereits verausgabt wurden (Deutscher Bundestag 2022b). Dies wurde rückwirkend bis 2016 angewendet, wodurch sich sowohl die Höhe der Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung als auch das Kontrollkonto änderte (Boysen-Hogrefe 2022). Für den Haushaltsabschluss 2020 ergab sich mit diesem Trick ein Anstieg

der von der Ausnahmeregelung getragenen Kreditaufnahme von 41,9 Mrd. Euro auf 69,6 Mrd. Euro und das Kontrollkonto verringerte sich von 52 Mrd. Euro auf 47,7 Mrd. Euro (BMF 2022c). In der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 reduzierte sich die geplante Verschuldung in der Ausnahmeregelung von 164,2 Mrd. Euro auf 146,5 Mrd. Euro (Haushaltsgesetz 2021; BMF 2022a). Ab dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 wird ausschließlich die neue Buchungsregel angewendet. Für diesen ergibt sich eine zulässige NKA von 31,3 Mrd. Euro und eine tatsächliche NKA von 240,2 Mrd. Euro. Die Ausnahmeregelung greift folglich in Höhe von 208,9 Mrd. Euro (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021, Zweiter Nachtrag Teil II: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme). Der Haushaltsabschluss 2021 zeigt, dass die NKA im Vergleich zum Zweiten Nachtragshaushalt auf 215,4 Mrd. Euro gesunken ist, wodurch sich auch die Höhe der in der Ausnahmeregelung aufgenommenen Kredite auf 192,2 Mrd. Euro verringert hat (BMF 2022a).

Für den Bundeshaushalt im Jahr 2022 wurde kein Nachtragshaushalt verabschiedet. Die Haushaltsplanung sieht bei Aufstellung jedoch eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung in Höhe von 115,7 Mrd. Euro und eine NKA in Höhe von 138,9 Mrd. Euro vor (Haushaltsgesetz 2022, Teil II). Zusammen mit diesem Haushaltsplan wird ein neuer Tilgungsplan angewendet, der die Tilgung aller in Folge der Corona-Pandemie aufgenommenen Kredite seit 2020 umfasst und beginnend im Jahr 2028 bis spätestens 2058 abgeschlossen sein soll (Deutscher Bundestag 2022a).

Der derzeitige vorläufige Haushaltsabschluss zeigt, dass sich die NKA des Bundes mit 315,4 Mrd. Euro mehr als verdreifacht und sich dadurch die Höhe der durch die Ausnahmeregelung bewilligten NKA auf 276,1 Mrd. Euro ausgeweitet hat (BMF 2023a). Ursächlich dafür ist die nach § 26b Abs. 1 Stabilisierungsfondsgesetz (StFG) legitimierte Kreditaufnahme zu Gunsten des Wirtschaftsstabilisierungsfonds in Höhe von 200 Mrd. Euro. Begründet wird die Kreditfinanzierung des Sondervermögens damit, dass auf Grund des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine der deutsche Energiepreismarkt angespannt sei und deshalb die Bevölkerung Deutschlands bei der Bewältigung der höheren Energiekosten unterstützt werden solle (Deutscher Bundestag 2022d).

Nach § 26a Abs. 1 StFG gehören zu den Maßnahmen, welche mit dem Volumen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds getätigt werden sollen, unter anderem die Strompreis- und Gaskostenbremse. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds ist jedoch nicht das einzige Sondervermögen, das im Haushaltsjahr 2022 kreditfinanzierte Mittel erhalten hat. Ebenfalls im Jahr 2022 wurde das Sondervermögen Bundeswehr gebildet, dessen Zweck nach § 2 Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz darin besteht, die Bündnis- und Vertei-

digungsfähigkeit Deutschlands zu verbessern. Die Kreditaufnahme für dieses Sondervermögen von einmalig bis zu 100 Mrd. Euro wird dabei von der Schuldenbremse nicht berücksichtigt, weshalb dieses Sondervermögen nicht in der vorläufigen Abrechnung des Bundeshaushalts 2022 aufgeführt wird (BMF 2023a). Möglich wurde dies durch eine Grundgesetzänderung des Art. 87a Abs.1a GG., die in diesem speziellen Fall eine Ausnahme von der Schuldenbremse vorsieht, aber

keinen gangbaren Weg für weitere Sondervermögen darstellen soll. Begründet wurde dieser Schritt auf politischer Ebene damit, da die Höhe und Dauer der Finanzierung längerfristig sei und durch die Wahl des Sondervermögens die Glaubwürdigkeit, dass Deutschland seine Verteidigungsaufgabe ernstnehme, international steige (Deutscher Bundestag 2022d). Eine detaillierte Aufbereitung der Nettokreditaufnahme der Jahre 2020 bis 2023 wird in Box 3 dargestellt.

BOX 3:

Detaillierte Aufbereitung der Nettokreditaufnahme der Jahre 2020 bis 2023

Tabelle 1 gibt einen Überblick über Haushalte, Nachtragshaushalte und Haushaltsabschlüsse und wie sich die Höhe der Ausnahmeregelung zwischen 2020 und 2023 durch verschiedene Faktoren verändert. Die Höhe der NKA in der Ausnahmeregelung wird sowohl von der zulässigen NKA als auch – vor der Buchungsregeländerung im Jahr 2021 – durch die Salden der Sondervermögen beeinflusst.

Tabelle 1:

Bestimmung der NKA des Bundes in Mrd. Euro

* Bestimmung nach der mit dem zweiten Nachtragshaushalt im Jahr 2021 geänderten Buchungsregel für Sondervermögen.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMF (2021, 2022a, 2023), Haushaltsgesetz 2020; Haushaltsgesetz 2021; Haushaltsgesetz 2022; Haushaltsgesetz 2023; Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020; Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021.

		2020				
		Haushaltsplan	Nachtragshaushalt	Zweiter Nachtragshaushalt	Haushaltsabschluss	Haushaltsabschluss*
A	strukturelle Nettokreditaufnahme	11,7	11,7	11,7	11,7	11,7
B	Saldo finanzielle Transaktionen	-0,3	-0,3	-14,6	-6,6	-6,6
C	Konjunkturkomponente	-0,5	-50,1	-53,6	-42,6	-42,6
D	zulässige Nettokreditaufnahme	12,9	62,1	79,9	60,9	60,9
E	Nettokreditaufnahme des Bundes	0	156	217,8	130,5	130,5
F	Finanzierungssalden der Sondervermögen	-5,9	-5,9	19,1	27,7	/
G	Für Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme	5,9	161,9	198,7	102,8	130,5
H	Ausnahmeregelung	0	99,8	118,7	41,9	69,6
I	Kontrollkonto	37,2	52,2	52,2	52	47,7

		2021				2022		2023
		Haushaltsplan	Nachtragshaushalt	2. Nachtragshaushalt*	Haushaltsabschluss*	Haushalt*	Haushaltsabschluss*	Haushaltsplan
A	strukturelle Nettokreditaufnahme	12,1	12,1	12,1	12,1	12,5	12,5	12,6
B	Saldo finanzielle Transaktionen	-8,5	-5,4	-5,4	3	-2,8	-24,7	-17,7
C	Konjunkturkomponente	-12,8	-24	-13,9	-14,3	-7,9	-2,2	-15,3
D	zulässige Nettokreditaufnahme	33,4	41,4	31,3	23,4	23,2	39,4	45,6
E	Nettokreditaufnahme des Bundes	179,8	240,2	240,2	215,4	138,9	315,4	45,6
F	Finanzierungssalden der Sondervermögen	-17,8	-17,6	/	/	/	/	/
G	Für Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme	197,6	257,8	240,2	204,1	138,9	315,4	45,6
H	Ausnahmeregelung	164,2	216,4	208,9	192,2	115,7	276,1	/
I	Kontrollkonto	52	52	47,7	47,7	47,7	47,7	47,7

Die zulässige NKA D bestimmt sich durch $A - B - C$. Während die strukturelle Kreditaufnahme A über das Haushaltsjahr konstant ist, kann die Höhe der finanziellen Transaktionen B und der Konjunkturkomponente C schwanken. Vor der Änderung der Buchungsregel bestimmte sich die für die Schuldenbremse relevante Kreditaufnahme G aus $E + F$. Mit der neuen Buchungsregel ist $E = G$. Folglich resultiert die Höhe der Ausnahmeregelung aus der Differenz der zulässigen und der tatsächlichen NKA ($H = G - D$).

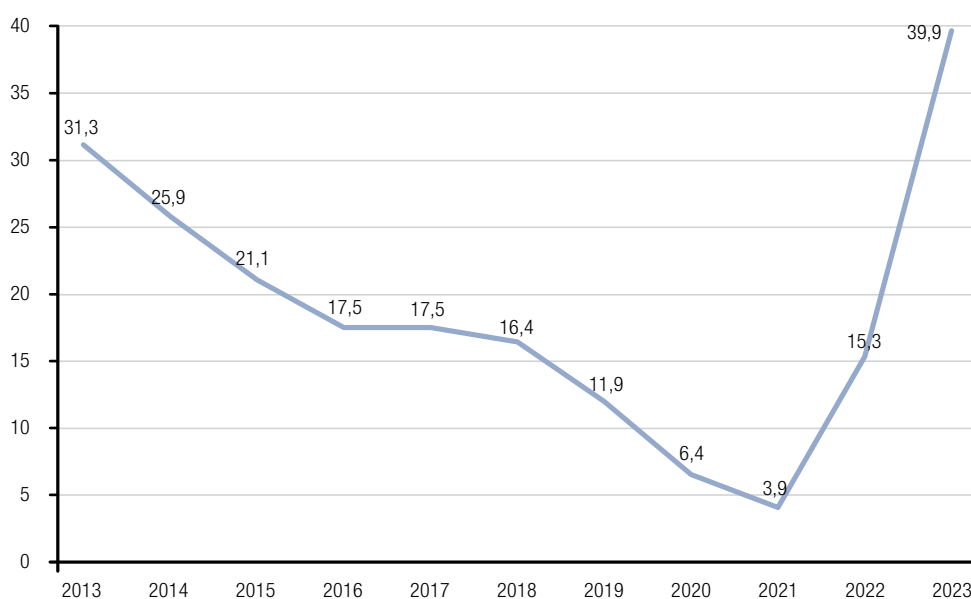


Abbildung 6:
Zinsausgaben des Bundes sind rasant gestiegen (in Mrd. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesfinanzministerium (2023b).

Die seit 2020 bis 2023 neu ausgegebenen Bundeswertpapiere zur Schuldenaufnahme weisen zu über 60 Prozent eine Laufzeit von unter zwei Jahren aus (Deutsche Finanzagentur 2023). Die Schulden der Corona-Pandemie sind dadurch hauptsächlich kurzfristig finanziert. Eine kurze Schuldenlaufzeit ermöglicht in der Regel einen niedrigeren Zinssatz, birgt im Umkehrschluss jedoch ein höheres Zinsänderungsrisiko, da eine günstige Anschlussfinanzierung nur bei konstant gebliebenem oder gesunkenem Zinsniveau gegeben ist. Durch die kurzfristige Schuldenrefinanzierung des Bundes verpasst Deutschland die Möglichkeit der langfristigen Sicherung von günstigen Zinskonditionen. Abbildung 6

verdeutlicht die Entwicklung der Zinsausgaben des Bundes seit 2013.

Die Zinsausgaben des Bundes sind in den vergangenen 10 Jahren bis 2021 stetig zurückgegangen. Im Jahr 2013 betrugen die Zinsausgaben des Bundes noch 31,3 Mrd. Euro, während sie im Jahr 2021 auf 3,9 Mrd. Euro gefallen sind (Beznoska und Hentze 2018, Bundesministerium der Finanzen 2023b). Angesichts der gestiegenen Inflation läutet das Jahr 2022 die Trendwende in der Zinsentwicklung ein und die Zinsbelastung stieg sprunghaft auf 15,3 Mrd. Euro an (BMF 2023b). Abbildung 7 zeigt die Zinsausgaben in Relation zum Bundeshaushalt.

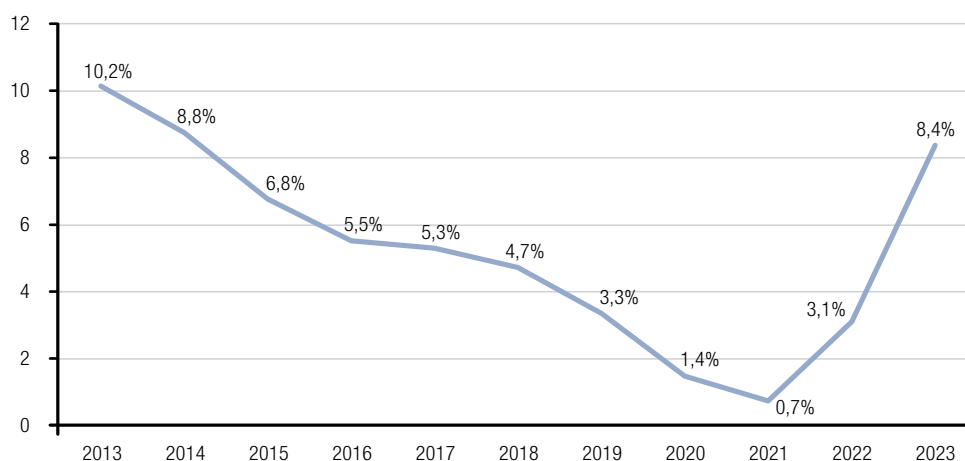


Abbildung 7:
Der Bundeshaushalt gerät zunehmend unter Druck:
Zinsausgaben des Bundes relativ zum Bundeshaushalt

Quelle: Eigene Berechnungen nach Bundesfinanzministerium (2023b).

Wenn durch steigende Zinsen die Renditen auf deutsche Anleihen zunehmen, muss der Staat höhere Zinszahlungen leisten, um seine bestehenden Schulden zu bedienen und neue Schulden aufzunehmen. Dies kann zu einer Belastung für den Haushalt führen und den finanziellen Spielraum für andere Ausgaben reduzieren. Gerade im Hinblick auf die geschaffenen Sondervermögen zeigt sich im Jahr 2023: Die

Kosten für die Verschuldung steigen deutlich. Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass kurzfristig zu dem regulären Einhalten der Schuldenbremse ohne Sondervermögen zurückgekehrt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Zinskosten einen immer höheren Anteil der ohnehin unter Druck geratenen Bundesmittel einnehmen, die an anderer Stelle fehlen.

5 Analyse der Ausnahmeregelung

Mit der Ausnahmeregelung, die die Schuldenbremse im Falle von Naturkatastrophen und Notsituationen vorsieht, bieten sich für die Regierung auch kreative Buchführungsregelungen, um die Kreditaufnahme für zusätzliche Zwecke auszuweiten (Magin 2010). In den Haushaltsjahren 2020, 2021 und 2022 hat der Bund rund 394,2 Mrd. Euro zusätzliche Kredite über die Ausnahmeregelung in der Schuldenbremse aufgenommen (BMF 2021, 2022a; Haushaltsgesetz 2022). Die Höhe der Ausnahmeregelung bei Haushaltsabschluss schwankt im Vergleich zu den Nachtragshaushalten. In den Jahren 2020 und 2021 geht die Haushaltsplanung von einer höheren Kreditaufnahme aus als der Haushaltsabschluss bestätigt, während 2022 die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung deutlich höher ausfällt. Auf Bundesebene pausiert die Kontrollkontoabrechnung, wenn die Ausnahmeregelung aktiviert ist, wodurch der Saldo des Kontrollkontos zwischen 2020 und 2022 konstant bei 47,7 Mrd. Euro bleibt. Die Auswirkung lässt sich in allen Haushaltsjahren während der Corona-Pandemie beobachten. Die tatsächliche NKA des Bundes liegt oberhalb der zulässigen Kreditaufnahme. Während diese Differenz ohne aktivierte Ausnahmeregelung auf das Kontrollkonto verbucht werden würde, wird sie während der Corona-Pandemie vollständig der Kreditaufnahme in der Ausnahmeregelung zugerechnet. Das bedeutet, dass keine Tilgungsverpflichtung neben dem Tilgungsplan der Ausnahmeregelung im Anschluss erwachsen kann, wenn die Kreditaufnahme höher ausgefallen ist, als durch die Haushaltsplanung vereinbart (Feld et al. 2021). Dadurch fehlt der Schuldenbremse bei aktiver Ausnahmeregelung ein Kontrollinstrument zur Überwachung der Vereinbarungen bezüglich der Kreditaufnahme im Rahmen der Haushaltsplanung.

Art. 115 Abs. 2 GG schreibt die Festlegung eines Tilgungsplanes vor, wenn die Ausnahmeregelung Kredite legitimiert. Der Tilgungsplan sah anfänglich einen Tilgungsbeginn im Jahr 2023 mit einer Tilgungsdauer von 20 Jahren vor. Dies änderte sich mit fortschreitender Pandemiedauer. Der Bund streckte die Tilgungsdauer auf 26 Jahre und verschob den Tilgungsbeginn auf das Jahr 2026. Eine möglichst schnelle Tilgung ist nicht in jedem Fall zwangsläufig wünschenswert. Das gilt beispielsweise dann, wenn nach einer Krise Wachstumsimpulse ermöglicht werden sollen oder der Übergang zur Einhaltung der Schuldenbremse erleichtert werden soll, da kein Anpassungspfad in den Regelungen vorgesehen ist (Wigger 2022).

Dennoch ist fraglich, ob eine Streckung der Rückzahlung angemessen ist. So ist die zukünftige Zinsentwicklung

unsicher und die Kreditfinanzierungskosten können dadurch erheblich steigen. Wie der Anstieg der Zinsausgaben des Bundes im Jahr 2022 zeigte, ist eine solche Situation durch die Struktur der Kreditaufnahme und die höhere Inflation bereits eingetreten. Auch werden nachfolgende Generationen umso stärker belastet, je weiter die Tilgung in die Zukunft verschoben wird, da die Annuitäten die Möglichkeiten des Haushalts einschränken. Haben die durch die Kredite finanzierten Ausgaben einen konsumtiven statt eines investiven Charakters, steht der zukünftigen finanziellen Belastung kein zukünftiger Nutzen gegenüber. Um den investiven Charakter zu stärken, kann es statt einer linearen Tilgung sinnvoll sein, konjunktursensibel zu tilgen und die Tilgungsrate an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen (Feld et al. 2021).

Die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse bietet in Kombination mit der geänderten Buchungsregel für Sondervermögen ein mögliches Ventil, um kreditfinanzierte Polster zu schaffen. Das Zusammenspiel beider Regeln führt dazu, dass durch die Ausnahmeregelung legitimierte Kredite in Sondervermögen gebucht werden können, über welche in kommenden Haushaltsjahren verfügt werden kann, ohne dass die Inanspruchnahme der Kredite durch die Schuldenbremse reguliert wird. Dadurch entsteht der Anreiz, eine höhere NKA zu tätigen als tatsächlich benötigt, wodurch das Prinzip der Jährlichkeit der Haushaltsplanung verletzt wird (Hugo 2022). Anlass der Buchungsregeländerung stellt die Verbuchung von im Haushaltsjahr 2021 legitimierten, aber nicht genutzten Krediten in Höhe von 60 Mrd. Euro dar, welche dem Klima- und Transformationsfonds zugewiesen werden. Dieses Vorgehen wurde vom Bund im Haushaltsjahr 2022 bei der Zuweisung von Kreditmitteln an den Wirtschaftsstabilisierungsfonds ebenfalls genutzt.

Das zweite im Jahr 2022 geschaffene Sondervermögen Bundeswehr wurde abseits der Schuldenbremsenregelung durch eine nur für diesen Fall anwendbare Änderung des Grundgesetzes ermöglicht, sodass die im Rahmen dieses Sondervermögens verausgabten Kredite über einen längeren Zeitraum gestreckt werden können und per se nicht von der Schuldenbremsenregelung erfasst werden. Für das Haushaltsjahr 2023 resultiert daraus, dass die Vorgaben der Schuldenbremse auf dem Papier wieder eingehalten werden, die Schuldenquote nach Maastricht-Kriterien jedoch ansteigt.

Normalerweise müssen neu eingerichtete Sondervermögen bei der Schuldenbremse berücksichtigt werden, indem die NKA mit dem Sondervermögen konsolidiert wird.

Bedingung dafür ist, dass die Zahlungen aus dem Sondervermögen abfließen. Die aktuelle Bundesregierung hat diese Praxis allerdings geändert, indem das Sondervermögen nun nicht mehr Teil der Berechnung der tatsächlichen NKA ist. Vielmehr soll bereits in einem vorherigen Schritt die Übertragung von Haushaltsmitteln des Kernhaushalts in ein Sondervermögen verbucht werden. Dadurch ändert sich folgendes: Die übertragenen Mittel können nun beliebig zur Finanzierung von Vorhaben verwendet werden und gleichzeitig im Einklang mit der Schuldenbremse sein. Das wäre an sich nicht weiter problematisch, da diese Praxis die erforderlichen Spielräume lediglich zeitlich verschiebt. Denn der Bund muss die Schuldenbremse nicht etwa im Jahr des Abflusses, sehr wohl aber im Jahr der Befüllung des Sondervermögens, einhalten. Wenn nun allerdings der Befüllungszeitpunkt zeitgleich auf die Ausnahmeregelung trifft, erlaubt dieser Sonderfall eine

deutliche Ausweitung der Neuverschuldung⁵ (Büttner 2022).

Dies war aber nicht Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung, die lediglich in Krisenzeiten zusätzlichen finanziellen Spielraum schaffen sollte, wie auch die Bundesbank (2023b) in ihrem Monatsbericht aus dem Juni 2023 moniert. Aus polit-ökonomischer Sicht ist dieses Vorgehen besonders fraglich, da es als Präzedenzfall für zukünftige Umgehungen der Schuldenbremse dienen kann, vor allem bei denjenigen, denen die Schuldenbremse schon immer ein Dorn im Auge war. Aus europäischer Sicht ist diese Praxis ebenfalls problematisch, da die europäischen Fiskalregeln dadurch weiter verwässert werden. Gerade Deutschland hatte wiederkehrend zu nationaler Haushaltsdisziplin gemahnt. Wenn nun die eigenen Regelungen umgangen werden, schadet das der Glaubwürdigkeit Deutschlands auf europäischer Ebene nachhaltig.

5 Dabei muss zwischen der Neuverschuldung im Sinne der Schuldenbremse und dem Finanzierungssaldo unterschieden werden. Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen. Für die sogenannte Nettoneuverschuldung müssen zusätzlich noch die Einlagen und Entnahmen aus Rückstellungen sowie Kassenkredite berücksichtigt werden.

6 Fazit

Um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden auch zukünftig zu gewährleisten, besteht Handlungsbedarf in Bezug auf das Regelwerk der Schuldenbremse, damit diese in der Lage ist, explizite Staatsverschuldung nicht nur zu begrenzen, sondern auch zum Abbau zu führen. Nur dann wird der Staat auch bei zukünftigen Krisen in der Lage sein, mit fiskalpolitischen Mitteln angemessen reagieren zu können.

Eine Möglichkeit, die Schuldenbremse wirksamer zu gestalten, ist die phasenweise Anhebung der strukturellen Verschuldung. Dadurch können Anreize zu den derzeit praktizierten kreativen Buchführungsmethoden revidiert und politische Diskussionen über die Fortführung der Ausnahme-situation verhindert werden. Ökonomische Krisen können sich nicht nur auf jene Haushaltsjahre auswirken, in denen die Volkswirtschaft akut von diesen betroffen ist, sondern sich durch gesunkene Steuereinnahmen oder höhere Ausgaben aufgrund steigender Arbeitslosigkeit längerfristig auf das Staatsbudget auswirken. Eine solche zeitlich begrenzte Erhöhung der strukturellen Verschuldung bedarf einer Grundgesetzänderung, welche jedoch strikt genug ausfallen sollte, damit die Schuldenbremse nicht generell zugunsten einer höheren Verschuldung aufgeweicht werden kann.

Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, in konjunkturell guten Zeiten gezielt Rücklagen für die Übergangszeit nach Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zu bilden. Ein solches Vorgehen kann jedoch zu Fehlanreizen in der Haushaltsplanung führen, was beispielsweise das Volumen und die Verwendung der Staatsausgaben binnen eines Haushaltsjahres betrifft. Dieser Vorschlag ist nah an dem aktuellen politischen Vorgehen, Sondervermögen zu bilden. Der Unterschied zwischen Rücklagen und Sondervermögen ist jedoch, dass die Inanspruchnahme der Rücklagen durch Regelungen der Schuldenbremse kontrolliert werden kann und dadurch nicht die Kontrolle der Verschuldungshöhe umgeht.

Ansätze zur Verbesserung der Verlässlichkeit von Produktionslückenschätzungen, etwa durch Schätzung an-

hand von Umfragedaten oder veränderten Modellannahmen (Sachverständigenrat 2019 und Göttert und Wollmershäuser 2021) sollten weiterverfolgt werden, um die Unsicherheit über den tatsächlichen Auslastungsgrad der Volkswirtschaft zu verringern. So verwendet etwa der Sachverständigenrat zur Berechnung des Produktionspotenzials ein verbessertes Verfahren, das die demografische Entwicklung in Deutschland detaillierter abbildet (Breuer und Elstner, 2020).

Neben der Schuldenbremse selbst kann Staatsverschuldung in Deutschland auch durch weitere Stellschrauben verringert werden. Durch höhere Steuereinnahmen und/oder gesunkene Staatsausgaben sinkt die Notwendigkeit der staatlichen Kreditaufnahme. Angesichts der aktuellen Steuerquote sowie staatlicher Ausgaben auf Rekordniveau sollte primär Letzteres in den Blick genommen werden. Die Staatsausgaben werden in Deutschland sowohl von demografischen Aspekten als auch von der Höhe der Beschäftigung beeinflusst. Daher können Reformen, die beispielsweise das Renteneintrittsalter anheben und dadurch die Beschäftigung steigern, die Höhe der Staatsverschuldung begrenzen (Gründler et al. 2022). Ebenso kann die Verminderung von steuerbasierten Subventionen sowie von Sozialausgaben die Staatsausgaben deutlich entlasten.

Nicht zuletzt ist allein aus polit-ökonomischer Perspektive eine Rückkehr zur haushaltspolitischen Normalität dringend geboten. Sollte sich die Schuldenbremse zum Spielball politisch gewünschter Vorhaben nicht nur in außergewöhnlichen Krisenjahren, sondern auch in den nachfolgenden Jahren entwickeln, wird sie ihrem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht. Daher sollte die Politik Verlockungen, wie beispielsweise die Kreditemächtigungen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds für eine Subventionierung des Industriestrompreises oder hochbezahlter Arbeitsplätze in der Chip-Industrie zu missbrauchen, widerstehen und zu einer nachhaltigen, glaubwürdigen und transparenten Haushaltspolitik zurückkehren.

Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T. und Stolzenburg, U.** (2019), Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, 19.
- Breuer, S., Elstner, S.** (2020), Germany's Growth Prospects Against the Backdrop of Demographic Change, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 240 (5): 565-605.
- Beznoska, M., und Hentze, T.** (2018), Wofür der Bund seinen zusätzlichen Haushaltsspielraum einsetzt, IW-Policy Paper (14).
- Blesse, S., Dorn, F. und Lay, M.** (2023), Do Fiscal Rules Undermine Public Investments? A Review of Empirical Evidence, ifo Working Paper No. 393.
- Boysen-Hogrefe, J.** (2022), Berlin sieht es locker – Brüssel (noch) nicht, Wirtschaftsdienst, 102(1): 19-22.
- Breuer, C.** (2021), Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, Wirtschaftsdienst, 101(1): 2-3.
- Büttner, T.** (2022), Not kennt kein Gebot? Sondervermögen als Speicher von Notlagenkrediten, Wirtschaftsdienst 102(1): 23-26.
- Cos, P. H. de, Lacuesta, A. und Moral-Benito, E.** (2016), An Exploration of Real-Time Revisions of Output Gap Estimates Across European Countries, Banco de Espana Occasional Paper.
- Feld, L. P.** (2010), Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11(3): 226-245.
- Feld, L. P., Nöh, L., Reuter, W. H. und Yeter, M.** (2021), Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 22(4): 330-349.
- Feld, L. P. und Reuter, W. H.** (2021), The German „Debt Brake“: Success Factors and Challenges, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, Walter-Eucken-Institut.
- Fuest, C., Gründler, K., Potrafke, N.** (2019), Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst, 99(5): 307-329.
- Götttert, M. und Wollmershäuser, T.** (2021), Survey-Based Structural Budget Balances, CESifo Working Paper No. 8911.
- Gründler, K., Potrafke, N. und Wochner, T.** (2022), How to Consolidate Public Debt in Germany?, CESifo Forum, 23(01): 17-23.
- Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. und Vandermeulen, V.** (2014), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, Europäische Kommission, Economic Papers 535.
- Hentze, T.** (2021), Bundeshaushalt: Der lange Schatten der Schuldenbremse, IW-Kurzbericht Nr. 77.
- Holtfrerich, C.-L., Feld, L. P., Heun, W., Illing, G., Kirchgässner, G., Kocka, J., Schularick, M., Streeck, W., Wagschal, U., Walter, S. und Weizsäcker, C. C.** (2015), Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V.; acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V.
- Hugo, D.** (2022), Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, Verwaltung & Management, 28(2): 60-63.
- Kohlstruck, T.** (2023a), „Transformationsfonds“ als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kohlstruck, T.** (2023b), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Universität Freiburg.
- Korioth, S. und Müller, M. W.** (2021), Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse – Spielräume und Grenzen. Wirtschaftsdienst, 101(12): 960-963.
- Krahé, M., Schuster, F. und Sigl-Glöckner, P.** (2021), Wird die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse ihrer Aufgabe noch gerecht?, Wirtschaftsdienst, 101(8): 621-628.
- Magin, C.** (2010), Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse, Wirtschaftsdienst, 90(4): 262-268.
- McMorrow, K., Röger, W., Vandermeulen, V. und Havik, K.** (2015), An Assessment of the Relative Quality of the Output Gap Estimates Produced by the EU's Production Function Methodology, Discussion Paper, 020.
- Musgrave, R. A.** (1959), The Theory of Public Finance; A Study in Public Economy, MacGraw-Hill.
- Paetz, C., Rietzler, K. und Truger, A.** (2016), Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus, IMK Report (117).
- Potrafke, N.; Gründler, K.; Mosler, M.; Dörr, L.** (2019), Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, ifo Forschungsberichte, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seufert, S. und Wimmesberger, F.** (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum – zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck,**

T., Seuffert, S. und Wimmesberger, F. (2021), Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Markt-wirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüsch, B., Brinkschmidt, T., Toussaint, P. und Will, S. (2023), Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik. Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 166, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Schuknecht, L. (2021), Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten? Finanzpolitik braucht einen ordnungspolitischen Anker in guten und in schlechten Zeiten, ifo Schnelldienst, 74(4): 3-7.

Vinturis, C. (2022), How Do Fiscal Rules Shape Governments' Spending Behavior?, Economic Inquiry, 61(2): 332-341.

Wigger, B. U. (2022), Stellungnahme zum Zweiten Nachtrags-haushalt 2021 des Bundes, ifo Schnelldienst, 75(2): 60-62.

Quellenverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2019), Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen, Monatsbericht des BMF April 2019, 36-40.

Bundesministerium der Finanzen (2021), Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung 2020. Monatsbericht des BMF September 2021, 37-41.

Bundesministerium der Finanzen (2022a), Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung (Schuldenbremse) 2021, Monatsbericht des BMF September 2022, 26-29.

Bundesministerium der Finanzen (2022b), Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse).

Bundesministerium der Finanzen (2022c), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2021, Monatsbericht des BMF Januar 2022, 23-47.

Bundesministerium der Finanzen (2023a), Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2022, Monatsbericht des BMF Januar 2023, 28-50.

Bundesministerium der Finanzen (2023b), Übersicht zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung: Gesamtübersicht über die Entwicklung des Bundeshaushalts 1969 bis 2022, Monatsbericht des BMF Februar 2023.

Deutsche Bundesbank (2023a), Onlinedatenbank der Deutschen Bundesbank: Tabelle BBK01.BJ9059.

Deutsche Bundesbank (2023b), Zur zunehmenden Bedeutung der Extrahaushalte des Bundes, Monatsbericht Juni 2023, Nr. 63.

Deutsche Finanzagentur (2023), Emissionshistorie seit 1999.

Deutscher Bundestag (2020a), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/22887.

Deutscher Bundestag (2020b), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18108.

Deutscher Bundestag (2020c), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/20128.

Deutscher Bundestag (2020d), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache

19/18108): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/18131.

Deutscher Bundestag (2020e), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/20128): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/20716.

Deutscher Bundestag (2020f), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/22887): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/24940.

Deutscher Bundestag (2021a), Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/28464.

Deutscher Bundestag (2021b), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/28464): Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 19/28740.

Deutscher Bundestag (2022a), Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/2036.

Deutscher Bundestag (2022b), Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Beschluss des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes, Drucksache 20/505.

Deutscher Bundestag (2022c), Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse, Wissenschaftliche Dienste (WD 4 - 3000 – 015/22).

Deutscher Bundestag (2022d), Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP-Entwurf Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Drucksache 20/3937.

European Commission (2018), Recent developments in the fiscal surveillance framework, Report on public finances in EMU 2018, 35-70.

Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022), Mittelfristige Finanzplanung 2021-2025.

OECD (2023), OCED-Wirtschaftsbericht: Deutschland (Mai 2023).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirt-

schaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Jahresgutachten 2007.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Jahresgutachten 2019/20: Den Strukturwandel meistern: Jahresgutachten 2020.

Stabilitätsrat (2020), Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz.

Statistisches Bundesamt (2022), Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts Fachserie 14, Reihe 2.

Statistisches Bundesamt (2023), Onlinedatenbank des Statistischen Bundesamtes: Tabelle 81000-0001.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021), Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, Stellungnahme 04/2021.

Rechtsquellenverzeichnis

Bundeswehrfinanzierungs- und sondervermögensgesetz.

Gesetz zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ vom 1. Juli 2022, BGBl. S. 1030, FNA 63-22.

Haushaltsgesetz 2020. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 vom 21. Dezember 2019, Art. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669 zuletzt geändert durch BGBl. I S. 2890, FNA 63-16.

Haushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 21. Dezember 2020, Art. 1 Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 vom 18. Februar 2022, BGBl. I S. 194 zuletzt geändert durch BGBl. I S. 3208, FNA 63-16.

Haushaltsgesetz 2022. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 vom 19. Juni 2021, BGBl. I S. 890, FNA 63-16.

Haushaltsgesetz 2023. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2485, FNA 63-16.

Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 27. März 2020, BGBl. I S. 556.

Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 03. Juni 2021, BGBl. I S. 1410.

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669.

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 vom 18. Februar 2022, BGBl. I S. 194.

G 115. Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115- Gesetz) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702 zuletzt geändert durch Art. 245 Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.

StFG. Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds vom 17. Oktober 2008, BGBl. I S. 1982 zuletzt geändert durch Art. 11 Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Gesetze vom 22. Februar 2023, BGBl. I Nr. 51.

Stabilitätsratsgesetz. Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 10.

August 2009, BGBl. I S. 2702, FNA 190-5 zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122.

GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. I S. 1 zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungsgesetz vom 19. Dezember 2022, BGBl. I S. 2478.

LHO. Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, GBl. I S. 428 zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 18. Dezember 2012 GBl. I S. 677.

Defizitverfahren-Protokoll. Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vom 07. Februar 1992, ABl. C 191 S. 84, Celex-Nr. 1 1992 M/PRO/DE/00 zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 4 Buchst. c, Abs. 5 Buchst. b, Abs. 6 Buchst. b, Abs. 24 Protokoll Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, ABl. C 306 S. 165.

Art115V. Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach §5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung) vom 09. Juni 2010, BGBl. I S. 790.

AEUV. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 01. Dezember 2009, ABl. EG Nr. C 115 vom 09. Mai 2008 zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU L 112/21 vom 24. April 2012 m.W.v. 01. Juli 2013.

SKSV. Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 12. März 2012, BGBl. II S. 1006.

Executive Summary

Die getroffenen politischen Haushaltsentscheidungen während der Corona-Pandemie haben zu Grauzonen im Regelwerk der Schuldenbremse geführt, zum Beispiel hinsichtlich der Höhe und Dauer der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung und der Buchungspraxis in Bezug auf die **Sondervermögen** und **Kreditermächtigungen**. Während zu Beginn der Corona-Pandemie die fiskalische Ausgangslage mit niedriger Schuldenstandsquote und niedrigen Zinsen ausgesprochen günstig war, hat sich diese seitdem verschlechtert, da nicht nur die **Steuereinnahmen langsamer wuchsen** als ursprünglich angenommen, sondern auch die **Belastung** des Bundeshaushalts durch **Zinszahlungen** sprunghaft angestiegen ist. Der Übergang von der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, die mit einer höheren Verschuldung einhergeht, zurück zur Einhaltung der Schuldenbremse, ist durch die **gestiegenen Tilgungskosten** zusätzlich erschwert.

Um die Tragfähigkeit der deutschen Staatsschulden auch zukünftig zu gewährleisten, besteht **dringender Reformbedarf** in Bezug auf das Regelwerk der Schuldenbremse, damit diese in die Lage versetzt wird, explizite Staatsverschuldung nicht nur zu begrenzen, sondern auch abzubauen. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Staat auch bei **zukünftigen Krisen** in der Lage ist, mit fiskalpolitischen Mitteln angemessen zu reagieren. Folgende Aspekte könnten – natürlich neben dem Einhalten der Schuldenbremse – im Vordergrund stehen:

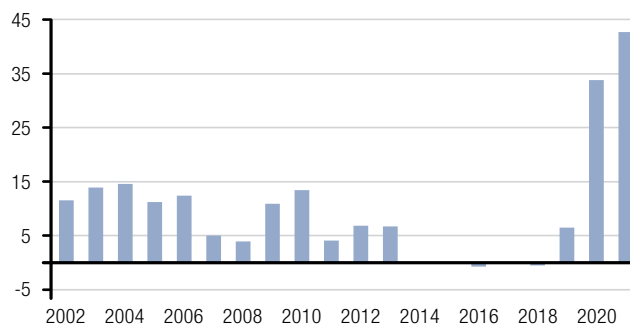
- Eine Möglichkeit, die Schuldenbremse wirksamer zu gestalten, ist die flexiblere **phasenweise Anhebung** der strukturellen Verschuldung in Krisenzeiten. Dadurch können **Anreize** zu derzeit praktizierten **kreativen Buchführungsmethoden abgebaut** und politische Diskussionen über die Fortführung der Ausnahmesituation eingeeht werden. Diese Flexibilisierung darf jedoch **keine Aushebelung des Normalzustands** der Schuldenbremse über mehrere Jahre nach sich ziehen. Insbesondere sollte bei einsetzender konjunktureller Erholung die Höhe der über die Regelgrenzen hinausgehenden Schuldenaufnahme wieder reduziert werden. Eine solche zeitliche Erhöhung der strukturellen Verschuldung bedarf einer Grundgesetzänderung, die jedoch präzise gestaltet werden sollte, damit es **nicht zu einer generellen Aufweichung der Schuldenbremse** kommt.
- Zudem könnten in konjunkturell guten Zeiten gezielt **Rücklagen** für die Übergangszeit nach einer Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gebildet werden. Ein solches Vorgehen könnte jedoch zu Fehlanreizen in der Haushaltsplanung führen, was beispielsweise das Volumen und die Verwendung der Staatsausgaben binnen eines Haushaltsjahres betrifft. Darum sollte die Inanspruchnahme der Rücklagen durch in der Schuldenbremse eindeutig definierte Regelungen kontrolliert werden.

- Im Hinblick auf die Produktionslückenschätzung, die für die Konjunkturkomponente als Kernstück der Schuldenbremse zentral ist, sollte auf modernere wissenschaftliche Verfahren zurückgegriffen werden, die gewährleisten, dass insbesondere auch der **demografischen Entwicklung** Rechnung getragen wird.

Neben der Schuldenbremse selbst kann Staatsverschuldung in Deutschland auch durch weitere Stellschrauben verringert werden. Durch **höhere Steuereinnahmen oder gesunkene Staatsausgaben** sinkt die Notwendigkeit der staatlichen Kreditaufnahme. Angesichts der **aktuellen Steuquote** sowie staatlichen **Ausgaben auf Rekordniveau**, sollte letzteres in den Blick genommen werden. Diese Faktoren werden in Deutschland sowohl von der demografischen Entwicklung als auch der Höhe der Beschäftigung beeinflusst. Daher können Reformen, die beispielsweise das Renteneintrittsalter anheben und dadurch die Beschäftigung erhöhen, die Staatsverschuldung begrenzen. Ebenso kann die **Verminderung** von steuerbasierten **Subventionen** sowie von **Sozialausgaben** den Staatshaushalt deutlich entlasten.

Nicht zuletzt ist allein aus polit-ökonomischer Perspektive eine Rückkehr zur **haushaltspolitischen Normalität** dringend geboten. Sollte sich die Schuldenbremse – unabhängig von akuten Krisensituationen – zum Spielball politischer Ausgabenwünsche entwickeln, kann sie ihrem ursprünglichen Zweck nicht mehr gerecht werden. Daher sollte die Politik der Verlockung, beispielsweise der Kreditermächtigungen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds für eine Subventionierung des Industriestrompreises zu missbrauchen, widerstehen und zu einer **nachhaltigen, glaubwürdigen und transparenten Haushaltspolitik** zurückkehren.

Kreditfinanzierungsquote in Prozent der Ausgaben des Bundes steigt massiv an



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt (2022) sowie eigenen Berechnungen.

Beamte in die Gesetzliche Rentenversicherung?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Aufgrund der vergleichsweise hohen Ruhegehaltszahlungen für Beamte sowie der durch den demografischen Wandel unter Druck geratenen Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) erklingt regelmäßig die Forderung, **Beamte in die GRV einzubeziehen**. Jedoch ist der Vergleich zwischen Beamtenpensionen und Renten **wenig sinnvoll**, da Pensionen aufgrund des Alimentationsprinzips eine Art Betriebsrente umfassen und damit über eine Basisversorgung im Sinne der GRV hinausgehen.
- Durch die **grundgesetzlich gesicherten Ansprüche** können Beamtenpensionen nicht einfach nach politischen Umverteilungsvorhaben gekürzt werden, sondern müssten aufgrund des **Alimentationsprinzips** kompensiert werden. Gesamtstaatlich wäre außer mehr Bürokratie **nichts gewonnen**.
- Die durchschnittlich über zwei Jahre **höhere Lebenserwartung** von Beamten würde bei ihrer Eingliederung in die GRV die **finanzielle Nachhaltigkeit** der GRV langfristig **schwächen**. Es ist wenig hilfreich, ein überaltertes System mit der Eingliederung einer **durchschnittlich noch älteren Personengruppe** verjüngen zu wollen.

Hintergrund

Ein wiederkehrender Vorschlag zur Stabilisierung der finanziellen Lage der GRV besteht darin, einen größeren Anteil der Bevölkerung – im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung – verpflichtend in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) einzubeziehen. Neben Selbstständigen werden in diesem Zusammenhang immer wieder Beamte genannt, wie beispielsweise vom Sozialverband VdK im Jahr 2016, vom Deutschen Gewerkschaftsbund im Jahr 2019 sowie von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil im Jahr 2022. Abgesehen von dem Argument, dass die durchschnittlichen Renten deutlich niedriger seien als die durchschnittlichen Ruhegehälter, wird oft behauptet, dass durch die Integration von Beamten die Nachhaltigkeit der GRV gestärkt werden würde.

Der schiefe Vergleich von Renten und Pensionen

Mit maximal 71,75 Prozent des Bruttolohns liegt das Pensionsniveau deutlich höher als das Sicherungsniveau vor Steuern mit 48,15 Prozent in der GRV. Der Grund dafür ist, dass sich die Ruhegehälter der Beamten aus der ruhegehaltstfähigen Dienstzeit und den Dienstbezügen aus der letzten Besoldungsgruppe vor der Pensionierung ergeben und sich nicht am Durchschnittseinkommen über das Berufsleben orientieren, wie es bei den Altersrenten der Fall ist. Dadurch ist das durchschnittliche Ruhegehalt deutlich höher als die durchschnittliche Rente. Allerdings ist ein Vergleich zwischen diesen beiden Größen für sich genommen wenig sinnvoll:

- Das **Alimentationsprinzip** nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Absatz 5 GG) begründet mit der **Bifunktionalität** der Beamtenversorgung eine Altersvorsorge, die über die Basisversorgung hinausgeht und damit eine Art Betriebsrente beinhaltet. Diesem lebenslangen Versorgungsanspruch stehen lebenslange Treuepflicht und Streikverbot gegenüber.
- Das durchschnittliche **Qualifikationsniveau** der Beamten, das sich auch in der Gehaltsstruktur widerspiegelt, ist deutlich höher als das der Nicht-Beamten. Weisen etwa 65 Prozent aller Beamten mindestens einen Fachhochschulabschluss vor, liegt dieser Anteil in der Gesamtbevölkerung lediglich bei 33,5 Prozent.

- Bei der Berechnung von **Durchschnittsrenten** werden auch kleine Renten von geringfügig Beschäftigten und Personen, die durch Selbstständigkeit, Verbeamtung oder Auslandsaufenthalt nur geringe Ansprüche erworben haben, berücksichtigt.
- Einkommen unterliegen in der Rentenversicherung nur bis zur Höhe der **Beitragsbemessungsgrenze** einer Versicherungspflicht.

Betrachtet man die Ersatzquoten¹ der derzeitigen Erwerbstätigen der einzelnen Schichten der Altersvorsorgesysteme, wird deutlich, dass Personen mit Vorsorgeleistungen aus der ersten Schicht (GRV) und einer Zusatzversorgung aus der zweiten Schicht (Betriebs- und Riesterrente) bereits höhere Ersatzquoten als Beamte aufweisen (Abbildung 1). Zusammen mit der dritten Schicht (private Zusatzvorsorge), werden durchschnittlich sogar über 80 Prozent des letzten Bruttoeinkommens ersetzt.

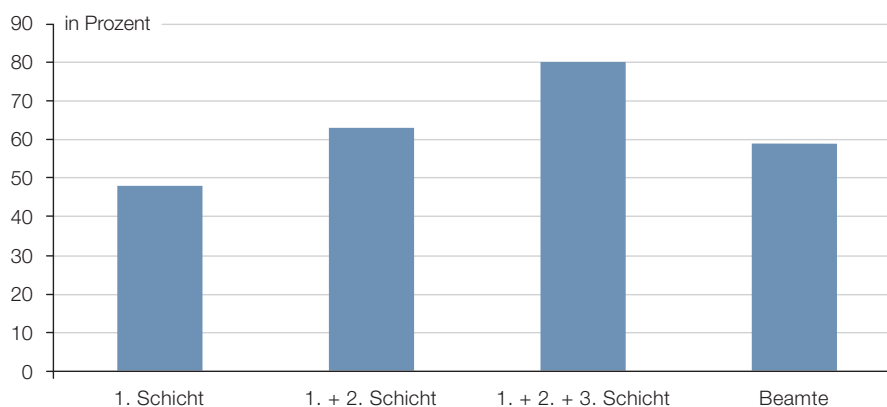


Abbildung 1:
Ersatzquoten im Vergleich zwischen Rentnern und Beamten

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhüschen und Toussaint (2021).

Institutionelle Bedenken

Die Forderung, die Beamten in die GRV einzugliedern, ist zwar schnell erhoben, die Umsetzung würde sich jedoch als langwierig und ökonomisch wenig sinnvoll erweisen. Die Gründe dafür liegen nicht nur darin, dass die Versorgung der Beamten seit der Föderalismuskommission I auf Länderebene geregelt ist und der Bund lediglich eine Richtlinienkompetenz besitzt. Wer die Beamten in die GRV überführen will, muss **hohe rechtliche Hürden** überwinden, da die bisherigen Ansprüche von Beamten durch das **Grundgesetz** geschützt sind. So schreibt das Bundesverfassungsgericht:

„Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn ist unabdingbar und kraft ihrer besonderen rechtlichen Struktur nicht teilbar. Auf dem Boden der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können weder das Gehalt des aktiven Beamten noch das Ruhegehalt oder die Hinterbliebenenversorgung (ganz oder teilweise) in Leistungen anderer Qualität wie z.B. Leistungslohn, Fürsorgehilfen oder Sozialversicherungsleistungen übergeleitet werden. Die Besoldung und Versorgung des Beamten darf – auch hinsichtlich einzelner ihrer Bestandteile – nicht dem Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG entzogen werden. Sie muss vom Dienstherrn selbst gewährt werden, der sich hinsichtlich keiner der bedeutsamen Alimentationsleistungen durch einen Dritten entlasten darf.“ (BVerfG, NVwZ 1988, S. 329).

Färber et al. (2011) weisen darauf hin, dass eine Übertragung der Beamtenversorgung in die GRV die **Unterschiede der Versorgungssysteme missachten** würde, da die Beamtenversorgung im Gegensatz zur GRV nicht nur die Grundversorgung, sondern auch die Zusatzversorgung abdeckt.

Beamte nehmen eine **Sonderstellung** im öffentlichen Dienst ein und sind zum Schutz des Gemeinwohls zu Neutralität, Integrität und Vertraulichkeit verpflichtet. Eine eigenständige und von der GRV unabhängige Versorgungsregelung soll Unabhängigkeit ermöglichen und Formen von Vorteilsnahme im System verhindern. Eine wichtige Rolle spielt zudem

¹ Die Ersatzquote setzt das individuelle Anspruchsniveau ins Verhältnis zum letzten Bruttoeinkommen der betrachteten Person bei Renteneintritt.

der **Sanktionsmechanismus** durch das Disziplinarrecht bei Korruption, Bestechlichkeit und anderen Straftatbeständen. Kommt es im Zuge einer Verurteilung zur Beendigung des Beamtenverhältnisses, stehen nicht nur der Arbeitsplatz, sondern auch die Versorgungsansprüche auf dem Spiel.

Fiskalische Implikationen

Bei Integration der Beamten in die GRV, müssten die öffentlichen Haushalte der Gebietskörperschaften nicht nur den **Arbeitgeberanteil** der Sozialversicherungsbeiträge zahlen, sondern auch für die Aufwendungen der **Zusatzversorgung** aufkommen. Zusätzlich müsste der Staat als Arbeitgeber von knapp 1,7 Millionen aktiven Beamten jeden Monat 9,3 Prozent des Gehalts als Rentenversicherungsbeitrag einzahlen, wie die Beamten selbst auch. Da die Beitragszahlungen eine Reduktion des Einkommens bedeuteten, wären die Gehälter entsprechend anzupassen – finanziert durch den **Steuerzahler**. Alternativ könnte der allgemeine Bundeszuschuss erhöht werden, der heute bereits gut 30 Prozent der Ausgaben der Rentenversicherung deckt.

Zudem wären die **Bestandspensionäre zu aktuellen Konditionen weiter zu versorgen** und auch die Versorgung der aktiven Beamten wäre verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 2 und 5 im Grundgesetz gesichert. Eine vollständige Umstellung des Systems würde also erst in **Jahrzehnten** möglich sein. Zu diesem Zeitpunkt werden jedoch aufgrund der demografischen Struktur der Bevölkerung eher die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung im Mittelpunkt der Debatte stehen (Raffelhüschen et al. 2022) und weniger die GRV. Für die Rentenversicherung sind die nächsten 20 Jahre von entscheidender Bedeutung, da in dieser Zeit die Babyboomer aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden. Eine Umstellung würde somit, selbst wenn sie ökonomisch sinnvoll wäre, viel **zu spät** kommen.

Auch die sogenannte Rürup-Kommission sprach sich im Jahr 2008 gegen eine Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises der GRV aus, da die Beitragssätze dadurch nur kurzfristig gesenkt werden könnten. **Langfristig** würden die **Beitragssätze** durch die Integration von Beamten jedoch **stärker ansteigen** (Rürup-Kommission 2008). Zu diesem Ergebnis kommen ebenfalls die Beitragssatzprojektionen von Burret und Moog (2019) sowie Werding (2016). Auch die von der Bundesregierung Merkel IV eingesetzte Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ kam zu dem Ergebnis, dass eine Einbeziehung der Beamten die **langfristige Finanzierung** „voraussichtlich eher **erschweren**“ würde, auch wenn dies angeblich dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürger entgegenkommen würde.

Noch mehr Rentner

Die Gründe für das Erschweren der Finanzierung liegen dabei unter anderem in der durchschnittlich **höheren Lebenserwartung** von Beamten, die aus Sicht der GRV versicherungsmathematisch **schlechte Risiken** darstellt. Abbildung 2 zeigt die fernere Lebenserwartung von Beamtinnen und Beamten sowie von Frauen und Männern der Gesamtbevölkerung. Während Frauen in Deutschland im Alter von 60 Jahren noch eine Restlebenserwartung von 25,4 Jahren haben, liegt diese bei Beamtinnen mit 27,4 Jahren zwei Jahre höher. Der Unterschied zwischen Beamten und Männern der Gesamtbevölkerung ist mit 2,3 Jahren nochmals höher (Kohlstruck 2023a).

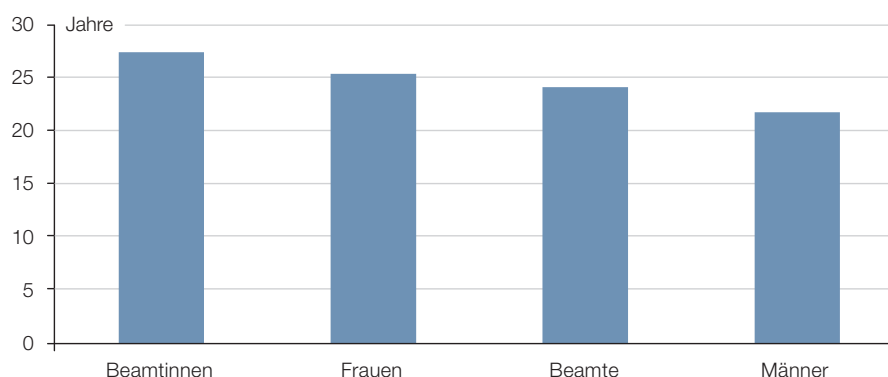


Abbildung 2:
Beamte leben länger:
Die fernere Lebens-
erwartung im Alter
von 60 Jahren

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da das Grundproblem der Finanzierung der GRV in der **Altersstruktur** der Beitragszahler und Rentenbezieher liegt, ist es wenig sinnvoll, eine **noch ältere Bevölkerungsgruppe** in das System zu integrieren. Die damit verbundenen Kosten müssten aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die **höhere Erwerbsminderungsrate** von Beamten die GRV belasten würde, da der Fall der **Dienstunfähigkeit** im öffentlichen Dienst **überproportional** häufig eintritt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung der Dienstunfähigkeit bei Beamten niedriger sind als in der Privatwirtschaft.

Somit zeigt sich, dass eine Ausweitung des Versichertenkreises die demografisch bedingten Probleme der GRV nicht lösen kann. Verlockend erscheint der regelmäßig wiederholte Vorschlag der Einbeziehung von Beamten wohl nur deshalb, weil damit kurzfristig frisches Geld in das System käme, die langfristig entstehenden Kosten aber gerne ignoriert werden. Dies erhöht noch die Gefahr, dass sich die **Probleme verschärfen**, weil ein noch älterer Personenkreis integriert werden würde. Der Preis für mehr Gleichheit wäre eine **Umverteilung zulasten** der Mitglieder des derzeitigen **Versichertenkollektivs**.

Die Debatten um die Integration von Beamten in die GRV wären unnötig, wenn die Berufe, in denen verbeamtet wird, auf solche mit hoheitlichen Aufgaben reduziert werden würden (Kohlstruck 2023b). In diesem Fall fänden etwa die Hälfte der Neuverbeamtungen nicht mehr statt. Stattdessen würden diese Personen als Beschäftigte im öffentlichen Dienst eingestellt und somit ohnehin rentenversicherungspflichtig beschäftigt werden. Statt mit einer „Gerechtigkeits“debatte abzulenken, deren Forderungen weder die langfristige finanzielle Nachhaltigkeit der GRV stärken noch verfassungsrechtlich bedenkenlos umzusetzen wären, sollte die Politik längst **überflüssige Strukturreformen** angehen.

Literatur

Burret, H. und S. Moog (2019), Einbeziehung von Beamt_innen in die gesetzliche Rentenversicherung, WISO Direkt Nr. 20, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Färber, G., Funke, M. und S. Walther (2011), Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung, Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 37, Edition Sigma.

Kohlstruck, T. (2023a), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation, Universität Freiburg.

Kohlstruck, T. (2023b), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein – Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschen, B. und P. Toussaint (2021), Vorsorgeatlas Deutschland 2021, Union Investment.

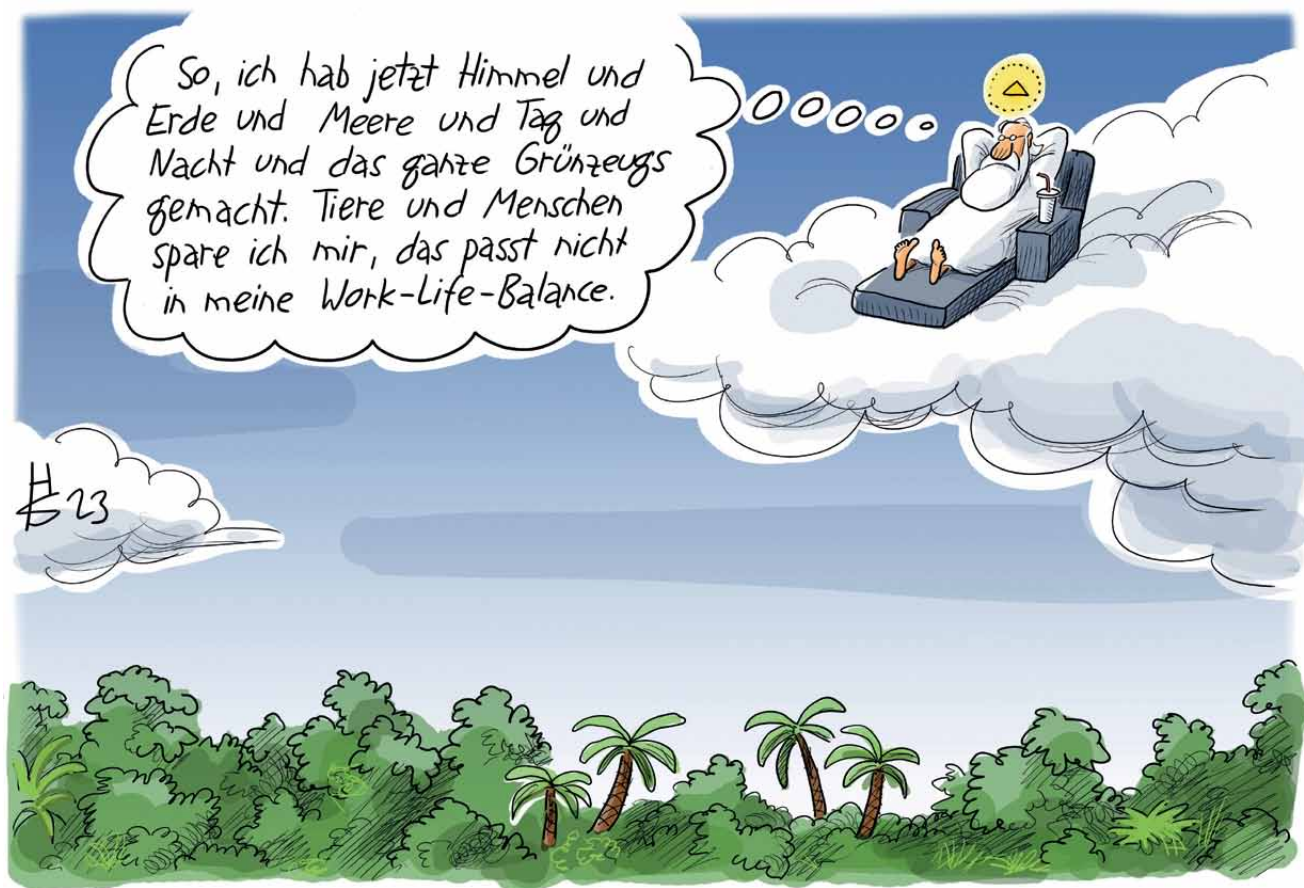
Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und W. Wimmesberger (2022), Ehrbarer Staat? Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Rürup-Kommission (2008), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht für das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Werding, M. (2016), Rentenfinanzierung im demographischen Wandel: Tragfähigkeitsprobleme und Handlungsoptionen, Arbeitspapier 05/2016.

Marktwirtschaft.

Zeichnung: Heiko Sakurai.



02 Mehr Leistungen für weniger Leistung?
Editorial von Prof. Dr. Michael Eilfort

03 Innovations- und Wirtschaftsstandort
Deutschland
Neue Wege gehen

04 Jahrestreffen der Stiftung Marktwirtschaft
Wolfgang Schmidt zu Gast in Kronberg

06 Jubiläum Soziale Marktwirtschaft und
Europäischer Binnenmarkt
Ausgangsbasis für weiteren Erfolg

07 Das neue Bürgergeld
Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?

08 Beamtenversorgung und Rückstellungen
Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein

09 Rente • Öffentliche Haushalte
Renten und Äquivalenz
„Transformationsfonds“ und Schuldenbremse

10 Neues vom Kronberger Kreis
Inflation, Rezession, Staatsexpansion
Wie stabil ist die Eurozone?

11 Fiskalregeln • Internationale Besteuerung
Marktdisziplin und Eigenverantwortung
Finanzplatzgespräch mit Prof. Dr. Wolfgang Schön

12 Tagungen der Stiftung Marktwirtschaft
Neues Geschäftsmodell nach den Krisen?
Steuerentflechtung und -vereinfachung

Mehr Leistungen für weniger Leistung?

Editorial von Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft



Foto: Dirk Hasskarl.

Darf's etwas mehr sein – für weniger? Die so erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft wird 75 Jahre nach dem Startschuss wohl als eierlegende Wollmilchwirtschaft missverstanden. Mehr Wohlstand und Verteilung ohne weitere Anstrengung? Die soziale Sicherung wurde schon jahrelang stärker ausgebaut als das Bruttoinlandsprodukt gewachsen ist. Können wir uns nun trotz Zeitenwende und neuer äußerer Bedrohungen auch noch Kindergrundsicherung, Pflegevollkasko, neue staatliche Rentenversprechen und arbeitgeberfinanzierte Freistellungen für politisch erwünschtes Engagement jeder Art leisten? Bei vielen scheint eine Inflation der Ansprüche angekommen, genährt von bequemen Politikern und angeheizt von einer „Sozialindustrie“, die schon aus Gründen des Selbsterhalts immer neue „Bedarfe“ entdeckt und die bestehende soziale Sicherung schlecht redet.

Zwar gibt ein größerer Teil der Bundesbürger in Umfragen den Eindruck zu Protokoll, Deutschland habe seine besten Tage hinter sich. Aber solange die Musik spielt, wird offensichtlich getanzt. Dass nach dem „Doppelwumms“ ein „Rumms“ droht, deutet sich in Form von Unternehmensabwanderung, Rezession und dem Abstieg Deutschlands in vielen einschlägigen Rankings an (ob zu fiskalischer Nachhaltigkeit, Lohnstück- und Energiekosten, digitaler Rückständigkeit oder maroder Infrastruktur). Fest stehen strukturelle Überlastungen versteinerter öffentlicher Haushalte und fehlende Rücklagen der Sozialversicherungen bei erst noch bevorstehenden demografischen Spitzenlasten.

Wie will Deutschland das alles finanzieren und erwirtschaften, wie die wachsenden und wieder „teurer“ werdenden Schulden (ab-)tragen? Ein Grundeinkommen für Staaten gibt es nicht und andere sind hungriger, schneller, jünger, zukunftsgerichtet. Um uns das Gewohnte oder sogar mehr

leisten zu können, werden wir wieder mehr leisten müssen. Auch angesichts des Fachkräftemangels braucht es dazu mehr Arbeit von allen. Menschliche Leistung sorgt für Fortschritt, Innovation, Wachstum und Wohlstand – Produktivitätssprünge allein durch Technik bleiben ein Traum. Ja, in den vergangenen zehn überwiegend sehr guten Jahren sind in Deutschland vier Millionen neue Arbeitsplätze entstanden. Aber die geleistete Arbeitszeit stieg weit weniger stark an, weil Teilzeit, Arbeitszeitverkürzung und eine einseitig interpretierte „Work-Life-Balance“ angesagt sind, am besten auch noch die Vier-Tage-Woche bei vollem Lohnausgleich. Nicht nur, aber ausgerechnet auch das „Handelsblatt“ rät, wie man ohne Abschlüge möglichst früh in den Liegestuhl bzw. an den Strand kommt und Radiosender intonieren schon ab Montag „Friday on my mind“ – als ob das Wochenende der einzige Sinn modernen Lebens wäre. Deutschland hat auf seinem Arbeitsmarkt nicht nur ein Problem mit (fehlenden) Köpfen, mit Demografie, ungesteuerter Zuwanderung und Abwanderung qualifizierter jüngerer Menschen. Es gibt auch ein (Einstellungs-)Problem in manchen Köpfen.

Gefördert wird es dadurch, dass Politik immer wieder Anreize für Nicht-Arbeit setzt: Wieso sollte jemand mehr arbeiten, wenn das durch Steuerprogression „geahndet“, mit steigenden Sozialbeiträgen bestraft oder mit Transferentzug sanktioniert wird, während es gleichzeitig als clever gilt, mit minimaler Eigenleistung ein Maximum an (Transfer-)Ertrag zu „erwirtschaften“?

Es mutet fast erstaunlich an, wie viele Menschen in Deutschland angesichts mancher Fehlanreize Leistungen erbringen, die sich oft finanziell zu wenig lohnen. Vielleicht entdeckt doch auf der anderen Seite der eine oder andere wieder, dass Arbeit Freude machen, Bestätigung und Teilhabe sein kann. Dass jeder selbstverdiente Euro zufriedener macht als der zugewiesene. Und dass Soziale Marktwirtschaft nicht nur aus dem Adjektiv besteht, dass zu Freiheit ebenso Verantwortung und zu Wohlstand und Solidarität die Voraussetzung gehört, dass sich jeder an seinem Platz bemüht, sich nach seinen Möglichkeiten einzubringen.

IMPRESSUM

Dr. Ann Zimmermann (V.i.S.d.P.)
Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60, 10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de
ISSN: 1612-9725

Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland

Neue Wege gehen

Der deutsche Wirtschaftsstandort befindet sich in einer Epoche fundamentaler Herausforderungen und Umbrüche. Die durch Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischem Wandel hervorgerufenen Veränderungen erfordern ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit und stellen zugleich traditionelle Stärken des deutschen Wirtschaftsstandorts in Frage. Ohne ein wachstums- und innovationsfreundliches Umfeld werden sich diese Herausforderungen nur schwer bewältigen lassen. Bedenklicherweise zählt Deutschland aktuell innerhalb der G7-Gruppe und der Europäischen Union zu den Staaten mit dem geringsten Wirtschaftswachstum.

Die – politisch bequeme – Annahme, die aktuelle Schwäche sei ausschließlich auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges zurückzuführen, greift zu kurz. Die Krisen der vergangenen Jahre legen bereits länger bestehende Strukturprobleme offen: Neben einem starren regulatorischen Rahmen, hohen Energiepreisen und einer überdurchschnittlichen Unternehmensbesteuerung erweisen sich der schleppende Ausbau der digitalen Infrastruktur sowie ein unzureichender Zugang zu Wagniskapital zusehends als entscheidende Standortnachteile. Dieser besorgniserregende Trend kommt nicht zuletzt in der sich seit Jahren verschlechternden Position Deutschlands im globalen Standortwettbewerb zum Ausdruck. Auch Innovationen als Treiber wirtschaftlichen und technologischen Fortschritts werden ausgebremst, sodass Deutschland in immer mehr Technologiefeldern in Rückstand gerät.

Es braucht grundlegende Reformen, die Wachstums- und Innovationspotentiale freisetzen. Dazu ist ein wirtschaftspolitischer Kurswechsel erforderlich. Statt auf weitere



Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland – Neue Wege gehen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 168

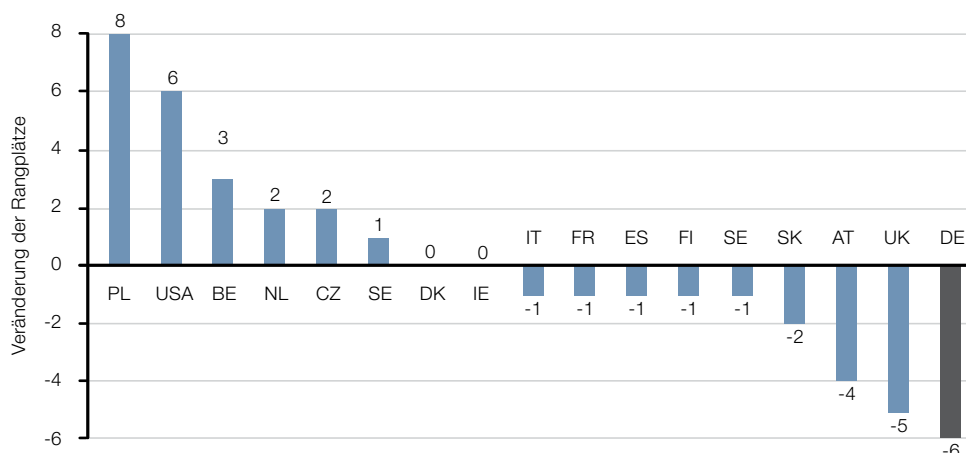
Tim Meyer

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
ISSN: 1612-7072

Ausgabensteigerungen, industriepolitische Subventionen oder neue Regulierungen zu setzen, sollte der Fokus darauf gerichtet werden, wieder angemessene Rahmenbedingungen für Innovationen, Wachstum und Wohlstand zu gewährleisten. Hierfür ist es zielführend, an den Standortnachteilen anzusetzen und eine Vereinfachung bürokratischer Prozesse ebenso wie eine Reduktion der Unternehmensbesteuerung oder einen marktorientierten Ausbau der digitalen Infrastruktur zu forcieren. Zudem gilt es, ein geeignetes Umfeld für die Entstehung privatwirtschaftlich organisierter Wagniskapitalmärkte zu schaffen. Voraussetzung für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel ist jedoch eine hinreichende Veränderungs- und Reformbereitschaft.



Die Publikation von Tim Meyer finden Sie auf unserer Website.



Verschlechterte Wettbewerbsposition Deutschlands

Veränderung der Rangplätze im Länderindex Familienunternehmen seit 2006

Quelle: Fischer, L., Gundert, W., Heinemann, F., Kraus, M. und S. Weck (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.

Jahrestreffen der Stiftung Marktwirtschaft

Wolfgang Schmidt, Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes, zu Gast in Kronberg

Foto: Kay Herschelmann.



Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Prof. Dr. Michael Eilfort, Prof. Dr. Theo Siegart, Gastredner Wolfgang Schmidt (Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes), Dr. Rainer Hildmann, Franz-Peter Falke und Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen (v. li.).

Der Vorsitzende des Stiftungsrats, Prof. Dr. Theo Siegart, dankte in seiner Eröffnungsrede den Freunden und Förderern der Stiftung für ihr vielfältiges Engagement, ihre Unterstützung und ihren Rat. Nur mit dieser Hilfe könne die Stiftung nachhaltig und wirkungsvoll für Verantwortung, Freiheit und Wettbewerb eintreten. Die Erkenntnis, dass Markt und Wettbewerb als Entdeckungsverfahren mehr Freiheit und Wohlstand bringen als staatliches Handeln, sei eine der Leitmaximen der Stiftung Marktwirtschaft. Darüber hinaus erfordere ein generationengerechter Erhalt von Wohlstand fiskalische und ökologische Nachhaltigkeit. Zudem sei die Durchlässigkeit der Gesellschaft zu sichern durch gute Bildungschancen für alle, Leistungsgerechtigkeit, Transparenz sowie Fairness. Schließlich seien Ordnungsprinzipien wie Rechtssicherheit, Solidarität und Beistand im Notfall für das Vertrauen der Menschen in die Soziale Marktwirtschaft elementar. In diesem Sinne stünden die Stiftung Marktwirtschaft und ihr wissenschaftlicher Beirat, der Kronberger Kreis, unverdrossen mit ihren Analysen wissenschaftlich fundiert, ökonomisch vernünftig und politisch glaubwürdig weiterhin zur Verfügung.

Als diesjährigen Ehrengast konnte die Stiftung Marktwirtschaft Wolfgang Schmidt, Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes, begrüßen. Vorgestellt wurde er vom Vorsitzenden des Kuratoriums, Franz-Peter Falke, der im Rahmen seiner Einführung für

eine konstruktive Zusammenarbeit von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft warb, um die aktuellen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Schmidt nahm die Gelegenheit zum Anlass, einen Blick zurück auf die bisherige Regierungsarbeit zu werfen und einige der aktuellen Pläne der Bundesregierung zu skizzieren. Zum einen reflektierte er den Umgang der Bundesregierung mit der Corona-Pandemie, dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und der Energiekrise. Zum anderen betonte er, dass die Regierung auch die strategischen und langfristigen Themen angehe und nicht nur im Krisenmanagement verharre. Eine der wichtigsten Fragen sei hier die Transformation



Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Prof. Dr. Michael Eilfort, Wolfgang Schmidt (v. li.).

Foto: Kay Herschelmann.

unserer Volkswirtschaft in Richtung Klimaneutralität: „Wir haben 250 Jahre lang Öl, Kohle und Gas verbrannt, um uns fortzubewegen, es warm zu haben und unsere industriellen Prozesse zu betreiben. Jetzt haben wir uns vorgenommen bis zum Jahr 2045 CO₂-neutral zu werden. Das heißt, was wir 250 Jahre lang gemacht haben, müssen wir in weniger als 25 Jahren vollständig umdrehen“. Obwohl dies eine gigantische Aufgabe sei, zeigte sich Schmidt davon überzeugt, dass darin gleichzeitig viele Chancen für unsere Volkswirtschaft lägen.



Der Festsaal im Schlosshotel Kronberg.

Foto: Kay Herschelmann.

Eine weitere große Herausforderung sei der Fachkräftemangel, so Schmidt. Es gehe darum, wie wir den Umbau in der Qualifizierung so hinbekommen, dass Arbeitskräfte, die an einigen Stellen nicht mehr benötigt werden, so qualifiziert werden, dass sie an anderer Stelle produktiv eingesetzt werden können. Der Fachkräftemangel bedeute aber zugleich auch, dass wir Arbeitskräfte aus dem Ausland holen müssten: „Wir haben Ende März im Kabinett das sogenannte Fachkräfteeinwanderungsgesetz beschlossen, das viele Möglichkeiten mit sich bringen wird.“ Zugleich räumte Schmidt selbstkritisch ein, dass Gesetze allein nicht ausreichen, sondern man zugleich auch an ihre Um- und Durchsetzung vor Ort denken müsse. Hier müssten beispielsweise auch im Hinblick auf die Digitalisierung weitere Fortschritte erzielt werden – auch unter Beachtung der föderalen Strukturen. Es sei ein neuer Geist des Aufbruchs und der „Deutschlandgeschwindigkeit“ notwendig, wenn wir an den ganzen Aufgaben, vor denen wir stünden, nicht scheitern wollten, gab Schmidt zu bedenken. Ein anderes wichtiges Thema sei die Unterbringung von Geflüchteten. Er betonte, dass die zur Verfügung stehenden Mittel so eingesetzt werden müssten, dass sich die Unterbringungssituation vor Ort verbessert.

Ein weiteres Highlight des Jahrestreffens in Kronberg war die Verleihung des SWIFT-Preises 2023 für Wirtschaftssatire and den britischen Cartoonisten Jeremy Banx, der freiberuflich u.a. für die Financial Times London arbeitet, aber auch als Schriftsteller und Filmemacher aktiv ist. Mit seinem außergewöhnlich prägnanten satirischen Blick belebt er die Debatte um unsere auf Freiheit, Wettbewerb und Verantwortung basierende marktwirtschaftliche Ordnung immer wieder auf erfrischende Weise und bereichert so das Genre der Satire aus (wirtschafts-)politischer Perspektive auf besondere Art. Banx weckt mit seinem scharfen Blick und charakteristischen Ausdruck sowie der breiten internationalen Themenwahl Interesse an der Auseinandersetzung mit marktwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zusammenhängen und gibt dabei unterhaltsame wie auch lehrreiche Einblicke in ein zunehmend komplexes Wirtschaftsgefüge. Die Laudatio auf den Preisträger hielt Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Mitglied des Kronberger Kreises.

Der SWIFT-Preis, benannt nach dem irischen Satiriker Jonathan Swift, soll den kreativen Diskurs um die auf Menschenwürde und freiem Markt basierende Gesellschaftsordnung auszeichnen, die auf den Grundwerten Freiheit, Wettbewerb und Eigenverantwortung aufbaut. Die Auszeichnung ist mit einem Preisgeld in Höhe von 10.000 Euro dotiert.



Der SWIFT-Preisträger 2023, Jeremy Banx, und der Vorsitzende des Stiftungsrats der Stiftung Marktwirtschaft, Prof. Dr. Theo Siegert (v. li.).

Foto: Kay Herschelmann.



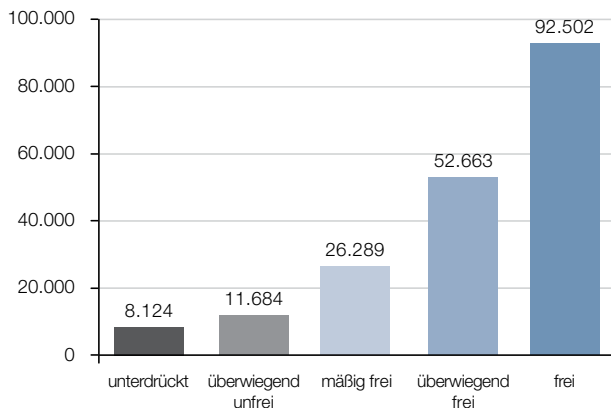
Weitere Informationen zum Jahrestreffen finden Sie auf der Veranstaltungsseite.

75 Jahre Soziale Marktwirtschaft und 30 Jahre Europäischer Binnenmarkt

Ausgangsbasis für weiteren Erfolg

Je freier das Land, desto wohlhabender die Bevölkerung

Quellen: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom 2023; Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook Database, BIP pro Kopf in US-Dollar (Kaufkraftstandards) des Jahres 2021.



Im Juni 2023 wird die Soziale Marktwirtschaft 75 Jahre alt. Die Einführung der D-Mark sowie die Aufhebung staatlicher Preisvorschriften und Bewirtschaftungsmaßnahmen im Sommer 1948 bedeuteten nichts weniger als die Geburtsstunde unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die dahinterstehenden Prinzipien – Freiheit, Wettbewerb, Eigenverantwortung und solidarische Absicherung in der Not – sind seither verlässlicher Kompass und haben über Jahrzehnte den Menschen in Deutschland zu mehr Wohlstand, Chancen- und Leistungsgerechtigkeit sowie gesellschaftlicher Teilhabe verholfen.

Seit 30 Jahren wird die Soziale Marktwirtschaft vom Europäischen Binnenmarkt flankiert, dessen konzeptionellen Anfänge bis in die Jahre der Nachkriegszeit zurückreichen. Mit seinen vier Grundfreiheiten verkörpert der Europäische Binnenmarkt wie kein anderes europäisches Projekt die unternehmerische sowie personelle Freiheit der Bürger und Unternehmen Europas und ist auf diese Weise eng mit den Erfolgen der Europäischen Union (EU) als Friedensprojekt und Wachstumsmotor verknüpft.

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich beide Konzepte immer neu bewähren müssen. Vor Deutschland und Europa stehen große Herausforderungen, die am besten auf Basis marktwirtschaftlicher Prinzipien und durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen bewältigt werden.

Aktuelle industriepolitische Pläne, dem Staat zunehmend die Steuerung des Marktes zu übertragen, können nicht überzeugen. Anstatt sich in einen Subventionswettlauf mit den USA oder China zu begeben, sollten die EU-Mitgliedstaaten die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität erhöhen. Vor allem in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist eine politische Zeitenwende angezeigt. Europaweit sollten Staatsausgaben zurückgeführt und priorisiert sowie Staatsschuldenquoten abgebaut werden. Eine weitere Aufweichung der EU-Fiskalregeln käme zur Unzeit und würde falsche Anreize setzen. Auch die impliziten Schulden, also die Summe der nicht gedeckten Leistungsversprechen des Staates, sollten reduziert werden, um dem demografischen Wandel stärker Rechnung zu tragen. In der Gesetzlichen Rentenversicherung führt kein Weg daran vorbei, das Renteneintrittsalter weiter zu erhöhen und die Regelaltersgrenze an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung zu koppeln. Bei der Energie- und Klimapolitik sollten Deutschland und die EU andere Prioritäten setzen. Statt Subventionen und Dirigismus sollten Innovationen eine stärkere Rolle einnehmen. Die Bepreisung von CO₂ als Leitinstrument sollte im Mittelpunkt der Klimapolitik stehen. Der Europäische Emissionshandel hat gezeigt, dass klimapolitische Ziele zielsicher und kosteneffizient erreicht werden können. Außerdem ist es aufgrund der globalen Dimension der Klimapolitik erforderlich, stärker auf internationale Kooperation zu setzen. Ein Klimacub sollte möglichst viele Staaten einbinden, mindestens aber die G20-Staaten.



75 Jahre Soziale Marktwirtschaft und 30 Jahre Europäischer Binnenmarkt: Ausgangsbasis für weiteren Erfolg

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 169

Jörg König

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
ISSN: 1612-7072



Die Publikation von Dr. Jörg König
finden Sie auf unserer Website.

Das neue Bürgergeld

Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?



Die im Januar 2023 in Teilen in Kraft getretene Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), deren sichtbarste, bei weitem aber nicht einzige Änderung die Umbenennung des bisherigen Arbeitslosengeldes II zum neuen Bürgergeld ist, überzeugt aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft nicht. Zwar gibt es einige pragmatische Anpassungen, wie die inflationsbedingte

(Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Obwohl die Chancen auf dem Arbeitsmarkt seit Jahren nicht so gut wie heute waren, wird dadurch signalisiert, dass man sich bei der Arbeitsuche erst einmal Zeit lassen könne. Darüber hinaus ist es aus Gerechtigkeitsaspekten fragwürdig, wenn etwa Erwerbstätige ohne eigenes Vermögen mit ihren Steuerzahlungen den Vermögenserhalt von Bürgergeldempfängern finanzieren.

Das Grundproblem, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für Bürgergeldempfänger in vielen Fällen kaum lohnt, wird bestenfalls halbherzig angegangen. Die ab dem 1. Juli 2023 geltenden minimal großzügigeren Hinzuverdienstregelungen im Einkommensintervall zwischen 520 und 1.000 Euro sind kaum mehr als eine kosmetische Korrektur, zumal eine Abstimmung mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungssystemen noch aussteht. Hier bedarf es weiterer Reformanstrengungen, um den Zielkonflikt zwischen Existenzsicherung und Erhalt von Arbeitsanreizen besser auszubalancieren.

Erhöhung der Regelsätze oder die Einführung einer Bagatellgrenze von 50 Euro, bis zu der auf aufwendige Rückforderungen verzichtet wird. Problematisch ist allerdings die intendierte Grundausrichtung der Reform, die das Konzept „Fördern und Fordern“ sowie das Subsidiaritätsprinzip schwächt. So konterkarieren etwa das großzügiger bemessene Schonvermögen sowie Lockerungen hinsichtlich der Pflicht zur aktiven Mitwirkung zu Beginn des Leistungsbezugs eine möglichst schnelle und erfolgreiche



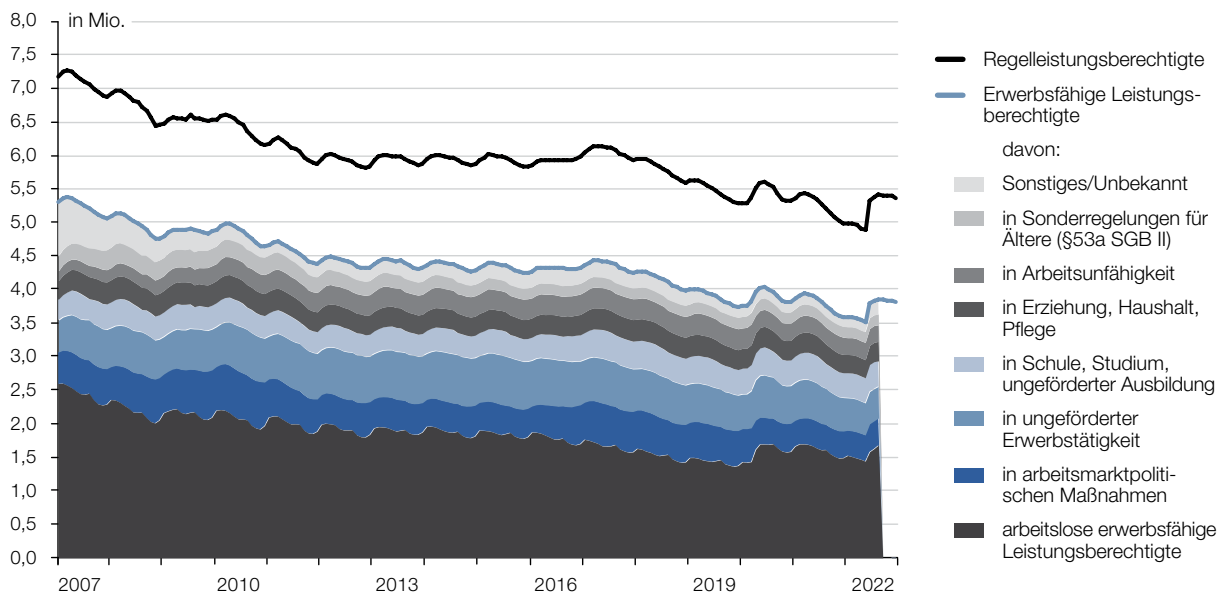
Die Publikation von Dr. Guido Raddatz finden Sie auf unserer Website.

Langsamer, aber stetiger Rückgang –

Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger

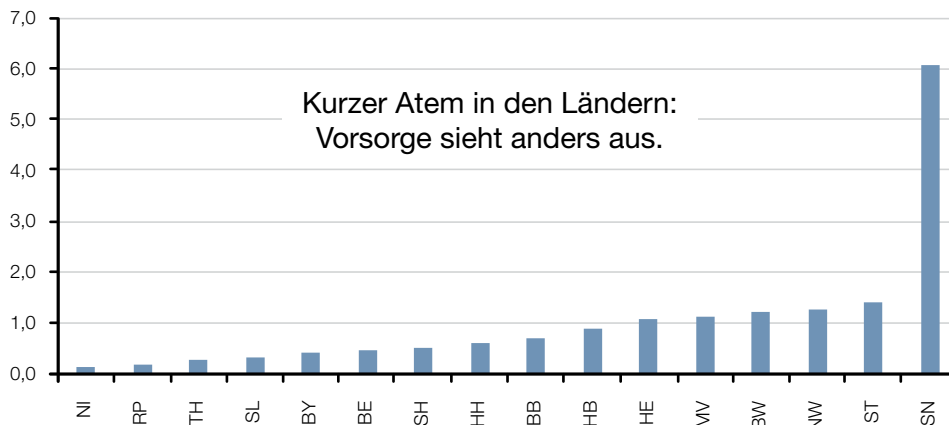
Monatsdaten 2007–2022

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Dezember 2022.



Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen

Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein



Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind
Stand 2020

Quelle: Stiftung Marktwirtschaft.

Da die Beamtenschaft deutlich älter ist als die Gesamtbevölkerung, sind die kohortenstarken Beamtenjahrgänge bereits dabei, in den Ruhestand einzutreten. Allein in den letzten zehn Jahren haben sich die jährlichen Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften um 50 Prozent auf 75 Milliarden Euro erhöht. In den kommenden Jahren ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. Zwar haben die parallel sinkenden Zinsausgaben in den letzten Jahren ein stärkeres Anwachsen der Haushaltsdefizite verhindert. Die Bundesländer müssen jedoch einen deutlich höheren Anteil ihrer Steuereinnahmen für die Beamtenversorgung aufwenden als in den vergangenen Jahrzehnten. Bereits heute verwenden die westdeutschen Bundesländer im Durchschnitt bereits 17 Prozent ihrer Steuermittel für die Versorgungsausgaben ihrer Beamten. Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren auf ca. 20 Prozent ansteigen. Diese Gelder fehlen an anderer Stelle, wie die Diskussionen über die Finanzierung eines günstigeren öffentlichen Nahverkehrs, über Investitionen in Bildung und Forschung oder in die öffentliche Sicherheit schon heute zeigen. Zusammen mit den steigenden Zinskosten wird der finanzielle Spielraum der Länder damit noch geringer.

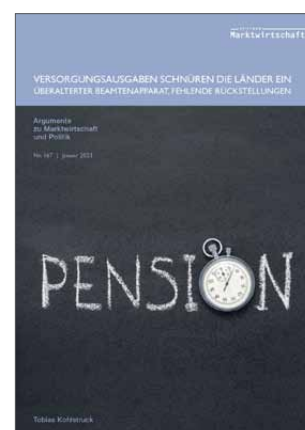
Die aktuellen Versorgungsrücklagen der Länder können weder im Hinblick auf Umfang, institutionelle Ausgestaltung noch Anlagestrategie überzeugen. Während Unternehmen in der Privatwirtschaft versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen für Betriebsrentenverpflichtungen bilden müssen, hält sich der Staat nicht an seine eigenen Regeln.

Mit Ausnahme von Sachsen würde das Volumen der Versorgungsausgaben der meisten Länder lediglich ein bis zwei Jahre zur Finanzierung der Versorgungsausgaben reichen. Im Hinblick auf die Anlagestrategie der Länder zeigt sich, dass der Großteil der Versorgungsausgaben in festverzinsliche Anleihen mit entsprechend niedrigen Renditen investiert ist. Hinzu kommt, dass der Anteil, der in Aktien angelegt wird, in den meisten Bundesländern nur in Unternehmen investiert werden darf, die nach einem restriktiven Kriterienkatalog bestimmten umweltfreundlichen und sozialen Standards genügen, was zu unnötig hohen Risiken führt.

Da die Altersstruktur der Beamten sowie verfassungsrechtliche Vorgaben grundlegenden Reformen entgegenstehen, sollte der Staat in Zukunft auf eine restriktive Verbeamtungspolitik sowie eine deutlich stärkere Kapitaldeckung der Versorgungszusagen setzen, damit die Lasten der zukünftigen Ausgaben bereits heute nicht nur kassenwirksam, sondern auch transparent werden.



Die Publikation von Dr. Tobias Kohlstruck finden Sie auf unserer Website.



Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein – Überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167

Tobias Kohlstruck

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
ISSN: 1612-7072

Renten und Äquivalenz

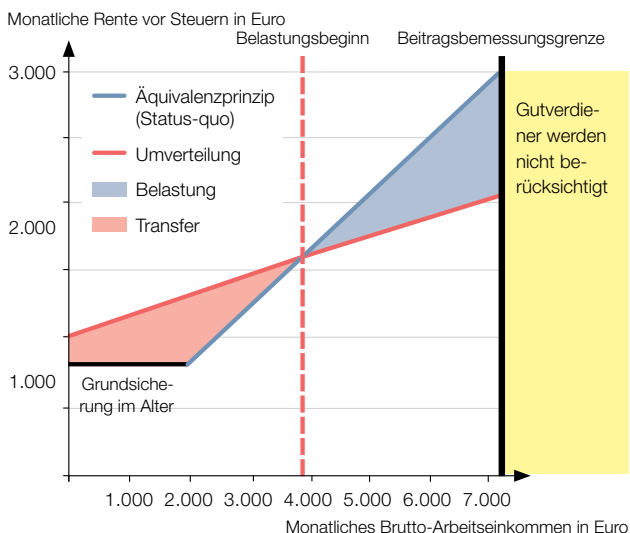
Umverteilung und Ungleichheit

Eine Umverteilung der Bezüge von Rentnern mit hohen zu solchen mit niedrigen Renten wäre ein schwerwiegender Eingriff in ein seit 150 Jahren bewährtes Kernelement der Gesetzlichen Rentenversicherung: die Äquivalenz. Armutsbekämpfung wird in Deutschland durch die steuerfinanzierte Sozialhilfe durchgeführt, da es sich hierbei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Dadurch beteiligen sich nicht nur die Beitragszahler, sondern alle Steuerzahler (auch Beamte und Selbstständige) an der Finanzierung. Darüber hinaus tragen Menschen mit hohem Einkommen in Folge der Steuerprogression deutlich überproportional zur Finanzierung bei. Auch bedeuten geringe Renten nicht automatisch Bedürftigkeit, wenn das Haushaltseinkommen mit berücksichtigt wird.

Wer ein geringes Einkommen als gesellschaftliches Versäumnis und Ursache einer geringeren Lebenserwartung sieht und für die entsprechend angenommene kürzere Rentenbezugsdauer eine „Kompensation“ fordert, müsste auch zwischen Frauen und Männern umverteilen, um die unterschiedliche Lebenserwartung der Geschlechter auszugleichen. Die Abschaffung einer vermeintlichen Ungleichbehandlung würden somit nur zu neuen führen.

Eine mögliche Umverteilung von Rentenansprüchen

Quelle: Stiftung Marktwirtschaft.



Die Kurzinformation „Renten und Äquivalenz“ von Dr. Tobias Kohlstruck finden Sie auf unserer Website.

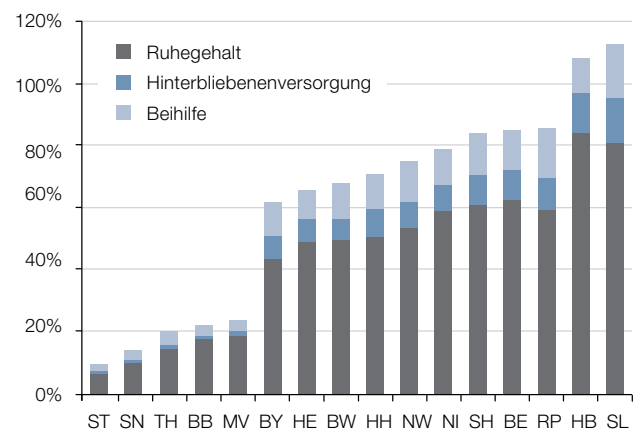
„Transformationsfonds“ als Umgehung der Schuldenbremse

Das Beispiel des Saarlandes

Der Antrag des saarländischen Landtags vom Dezember 2022 auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz für das Haushaltsjahr 2022 hat die deutsche Schuldenbremse ad absurdum geführt. Beschlossen wurde ein als „Transformationsfonds“ bezeichnetes kreditfinanziertes Ausgabenvolumen von drei Milliarden Euro. Zur Einordnung: Der Haushalt des Saarlandes belief sich im Jahr 2022 auf fünf Milliarden Euro. Mit ähnlichen Begründungen könnte in der Zukunft immer wieder auf vermeintliche Notlagen verwiesen werden, um die Schuldenbremse dauerhaft zu umgehen, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen.

Die impliziten Schulden der Bundesländer in Prozent des jeweiligen BIP im Jahr 2020

Quelle: Stiftung Marktwirtschaft.



Die Tilgung des Transformationsfonds ab 2035 dürfte zu erheblichen Haushaltsengpässen führen. Das Saarland hat bereits heute aufgrund der schwebenden Versorgungsverpflichtungen der Beamtenpensionen die höchsten impliziten Schulden aller Bundesländer. Diese werden im Laufe der nächsten Jahre zu expliziten Schulden und damit den Druck auf die öffentlichen Haushalte auch sichtbar erhöhen. Die Kosten des Transformationsfonds sollen zwischen 2035 und 2070 ausgerechnet die Generationen begleichen, die durch den demografischen Wandel ohnehin schon stark belastet sein werden.



Die Kurzinformation „Transformationsfonds“ von Dr. Tobias Kohlstruck finden Sie auf unserer Website.

Neues vom Kronberger Kreis

Inflation, Rezession, Staatsexpansion • Stabilität der Eurozone



Der Sprecher des Kronberger Kreises, Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, gab im Rahmen unseres Aschermittwoch-Webinars einen ökonomischen Ausblick auf das Jahr 2023 und zeigte Lösungswege hinsichtlich zentraler wirtschaftspolitischer Herausforderungen auf. Konjunkturell sei in diesem Jahr allenfalls eine technische Rezession zu erwarten. Mit einer Arbeitslosenquote von rund drei Prozent herrsche nahezu Vollbeschäftigung. Allerdings fehle in Deutschland, aber auch in Teilen der Eurozone, die Dynamik für kräftiges Wachstum.

In der Eurozone sei die Inflation nach wie vor zu hoch. Die Inflationsraten gingen aufgrund der gesunkenen Energiepreise zwar zurück, bei der Kerninflation sei aber kein Rückgang zu beobachten. Dies sei ein klares Indiz dafür, dass die Inflation in der ganzen Bandbreite der Güter angekommen sei und sich dort verfestigt habe. Dadurch werde es zu hohen Lohnsteigerungen kommen, sodass eine Preis-Lohn-Preis-Spirale drohe. Die EZB müsse folglich eine restriktivere Geldpolitik betreiben.

Der Staat müsse ebenfalls seine expansive Politik drosseln und Ausgaben überprüfen. Nicht fehlende Einnahmen, sondern zu hohe Ausgaben seien das Problem. Zudem würden nun auch die Zinsausgaben des Bundes kräftig steigen, was den Handlungsspielraum weiter begrenze. Grundsätzlich sollte eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Zentrum der Wirtschafts- und Finanzpolitik stehen. Um Innovationen zu befördern und insbesondere die Umsetzung von Wissen in Innovationen zu erleichtern, bräuhete es in Deutschland bessere Rahmenbedingungen und nicht noch mehr Subventionen. Regulierungen und Datenschutz müssten dringend auf den Prüfstand.



Das Webinar mit Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld sowie Informationen über unseren wissenschaftlichen Beirat finden Sie auf unserer Website.

In seinem Blogbeitrag „Wie stabil ist die Eurozone?“ geht Prof. Volker Wieland, Ph.D. der Frage nach, ob die Inflationskrise bereits überwunden und die Stabilität des Euros und der Währungsunion für die Zukunft gesichert seien. Schließlich habe der Euro nach seinem Absturz gegenüber dem US-Dollar seit Oktober 2022 aufgeholt und auch die Inflation würde seither sinken. Der politische Druck auf die EZB würde dadurch zunehmen, die Zinsen nicht weiter zu erhöhen.

Solange jedoch an der Tragfähigkeit der Staatsfinanzen in einigen Euro-Mitgliedstaaten gezweifelt werden müsse, wären eine Lockerung der Geldpolitik sowie der Europäischen Fiskalregeln fehl am Platz, analysiert Wieland. Stabiles Geld erfordere stabile Finanzen. Um die Stabilität der Eurozone zu gewährleisten, müsse die EZB daher Kurs halten und die Zinsen weiter anheben.

Im Lichte der bisherigen Erfahrungen sei zudem absehbar, dass die von der Europäischen Kommission angestrebten Lockerungen der Fiskalregeln noch weniger Erfolg haben werden, hochverschuldete Mitgliedstaaten auf Sparkurs zu bringen. Deshalb sei es richtig, dass sich das Bundesfinanzministerium robust in die Verhandlungen eingeschaltet habe und eine Aufweichung sowie Individualisierung der Fiskalregeln ablehne. Die Fiskalregeln sollten stattdessen einfacher und transparenter werden, indem auch der diskretionäre Spielraum der Kommission begrenzt werde. Eine Reform müsse vor allem für eine bessere Einhaltung der Regeln und eine effektivere Begrenzung der Staatsverschuldung sorgen. Dies gelänge eher mit weniger statt mehr Einfluss der Kommission.



Den Blogbeitrag „Wie stabil ist die Eurozone?“ von Prof. Volker Wieland Ph.D. finden Sie auf unserem Blog www.markt-ruf.de.

Reform der Europäischen Fiskalregeln

Mit Marktdisziplin und Eigenverantwortung zu fiskalischer Nachhaltigkeit



In der EU sollen gemeinsame Fiskalregeln dazu beitragen, dass die öffentlichen Finanzen in Europa stabil bleiben. Solidität der Staatsfinanzen ist wichtig, um finanzielle Spielräume für die Zukunft eigenverantwortlich zu sichern und Krisen mit fiskalischen Puffern und guter Bonität leichter bewältigen zu können. Dies gilt umso mehr für die Mitgliedstaaten der Währungsunion, da die

Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und die Gewährleistung der Preisniveaustabilität es erfordern, dass die Geldpolitik nicht von fiskalischen Motiven dominiert wird. Andernfalls drohen eine persistent hohe Inflation, ein dauerhaftes Abwälzen von Schuldenlasten auf die Gemeinschaft und Fehlanreize, sich ständig auf fremde Finanzhilfen zu verlassen.

Die in sie gesetzten Erwartungen konnten die Europäischen Fiskalregeln allerdings bislang kaum erfüllen, auch weil sie in der Anwendung faktisch eher ignoriert wurden. Vor allem in den hochverschuldeten Mitgliedstaaten ist die Einhaltung der Fiskalregeln in den ersten zwei Jahrzehnten der Währungsunion sind Frankreich und Italien mit durchschnittlichen Quoten von 25 bzw. 29 Prozent. Zurückzuführen ist dies einerseits auf die verantwortlichen Regierungen selbst und andererseits auf europäische Institutionen wie die Kommission oder die EZB, die mit ihrer jeweils sehr lockeren Politik den Staaten wenig Anreize geben, die Fiskalregeln tatsächlich einzuhalten.

Ginge es nach der EU-Kommission und den hochverschuldeten Staaten Europas, sollen ab dem Jahr 2024 noch „flexiblere“ Fiskalregeln gelten. Der Gesetzesentwurf der Kommission vom April 2023 sieht unter anderem für die Mitgliedstaaten bei Ausgaben und Schuldenquoten großzügige, individuell mit der Kommission auszuhandelnde Anpassungspfade vor. Zudem soll sich die Kommission

durch delegierte Rechtsakte selbst weitere Befugnisse bei der Ausgestaltung des präventiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes geben können.

Die Regeln an das Niveau „fiskalisch fragiler“ Staaten anzupassen, würde hingegen bedeuten, Reformanstrengungen de facto zum Erlahmen zu bringen. Anstatt die Fiskalregeln immer weiter aufzuweichen oder gar Ausnahmetatbestände für „gute“ Schulden einzuführen, sollten sie so weiterentwickelt werden, dass ihre Bindungswirkung erhöht und Anreize zu solider Haushaltspolitik gestärkt werden. Die EU sollte auf eine Entpolitisierung der Fiskalregeln und stärkere automatisierte Sanktionsverfahren hinwirken oder bei einer vollumfassenden Reform neue Regeln etablieren, die stärker auf eine Disziplinierung durch den Markt setzen. Solch eine Reform sollte die Einführung von nachrangigen Anleihen (Accountability Bonds) und vorrangigen Anleihen (Sovereign Pledge-Backed Securities), eine staatliche Insolvenzordnung sowie eine Vertiefung der Kapitalmarktunion mit einer Eigenkapitalunterlegungspflicht für Staatsanleihen umfassen.

Finanzplatzgespräch

Unternehmensbesteuerung im europäischen und internationalen Kontext – quo vadis?



Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Schön, Staatsministerin Lucia Puttrich MdL und Prof. Dr. Michael Eilfort (v. li.).

Bei unserem in Kooperation mit der Hessischen Landesvertretung am 10. Mai 2023 durchgeführten „Berliner Gespräch zum Finanzplatz“ gab Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Schön, Geschäftsführender Direktor des Max-Planck-Instituts für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, Einblick in Entwicklung, Stand und Zukunft der europäischen und internationalen Unternehmensbesteuerung.



Die Kurzinformation von Dr. Jörg König finden Sie auf unserer Website.

Ein neues Geschäftsmodell für Deutschland und Europa?

Tagung mit Vizekanzler und Bundeswirtschaftsminister Dr. Robert Habeck MdB



Foto: Dirk Hasskarl.

Vizekanzler und Bundeswirtschaftsminister Dr. Robert Habeck MdB.

Die Krisen der vergangenen Jahre haben verdeutlicht, wie wichtig robuste Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen, starke Demokratien und ein länderübergreifendes Miteinander sind. Zugleich werden die Vorteile der Globalisierung sowie freier Wettbewerbsmärkte zunehmend in Zweifel gezogen und es wird gefordert, mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit und europäische Souveränität mit industriepolitischen Mitteln aufzubauen und zu schützen. Doch kann der Staat das überhaupt leisten und zu welchem Preis? Wie kann „strategische Infrastruktur“ geschützt werden, ohne den Wettbewerb zu lähmen und den Investitionsstandort zu schwächen? Wie können Deutschland und Europa ihre Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten wachsender Unsicherheit stärken? Wie sieht das Geschäftsmodell der Zukunft aus, mit dem wir unseren ökonomischen Wohlstand sichern können? Diese Fragen haben wir am 9. Mai 2023 mit Dr. Robert Habeck MdB, Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz, sowie weiteren Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft diskutiert.



Foto: Dirk Hasskarl.

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Dr. Elga Bartsch, Lennard Oehl MdB, Dr. Inga Michler, Vizekanzler und Bundeswirtschaftsminister Dr. Robert Habeck MdB, CEO E.ON SE Dr. Leonhard Birnbaum, Jens Spahn MdB und Prof. Dr. Michael Eilfort (v. li.).

Steuerentflechtung und -vereinfachung

Tagung mit Bundesfinanzminister Christian Lindner MdB

10.784 Kommunen, 16 Länder und der Bund: Alle haben wichtige Aufgaben, benötigen dafür Geld und streben nach planbaren Einnahmen. Zuweilen wird sich gegenseitig in die Taschen gegriffen und über die andere Ebene oder übereinander geklagt. Geld scheint immer knapp und statt Einsparpotentialen werden meist weitere „Bedarfe“ gesehen. Darunter leiden Transparenz, Effizienz und Effektivität des Steuersystems. Wie demokratisch ist es zudem, wenn Verantwortlichkeiten verwischt und Zusammenhänge undurchsichtig werden, so dass kaum noch jemand das Geflecht öffentlicher Finanzströme überblickt? Womöglich ergibt Intransparenz den „Sinn“, der in den Worten eines früheren Städtetagspräsidenten anklingt: „Finanzpolitik ist die Kunst, den Bürgern möglichst unauffällig ihr Geld abzunehmen und es nach Abzug steigender Verwaltungskosten so zu verteilen, dass sich jeder noch für beschenkt hält.“



Foto: Dirk Hasskarl.

Prof. Dr. Michael Eilfort, Dr. Thomas Nitzsche, Angela Wefers, Philippa Sigl-Glöckner, Bundesfinanzminister Christian Lindner MdB, Sebastian Brehm MdB, Dr. Matthias Haß und Dr. Sebastian Schäfer MdB (v. li.).

Politische Ambitionen in Richtung mehr Transparenz, Steuerentflechtung und -vereinfachung sind seit Jahren exekutiv inexistent, als es mit einer durchaus komplexen Lebensrealität zu begründen ist. Bleiben derartige Reformschritte ein Märchen aus 10.801 Gebietskörperschaft und ebenso wie (der damit verbundene) Bürokratieabbau allenfalls Thema schöner Sonntagsreden? Zielen Gestaltungsansprüche in der Steuerpolitik vornehmlich auf schnelle Mehreinnahmen und das Bekämpfen vermeintlicher Gerechtigkeitslücken? Zur Erörterung dieser Fragen kamen am 7. Februar 2023 Bundesfinanzminister Christian Lindner MdB und weitere Experten aus Politik und Wissenschaft zusammen.



Informationen über diese sowie über unsere weiteren Tagungen finden Sie auf unserer Website.

75 JAHRE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT UND 30 JAHRE EUROPÄISCHER BINNENMARKT: AUSGANGSBASIS FÜR WEITEREN ERFOLG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 169 | Juni 2023



Jörg König

75 JAHRE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT UND 30 JAHRE EUROPÄISCHER BINNENMARKT: AUSGANGSBASIS FÜR WEITEREN ERFOLG

Jörg König

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 169

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Worum es geht 04
- 2** Die Soziale Marktwirtschaft 05
 - 2.1** Konzeption: Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb 05
 - 2.2** Erfolgsbeispiele 07
- 3** Der Europäische Binnenmarkt 11
 - 3.1** Grundprinzipien und die vier Grundfreiheiten 11
 - 3.2** Errungenschaften 12
- 4** Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa 16
 - 4.1** Staatsfinanzen zukunftsfest machen 16
 - 4.2** Sozialsysteme fiskalisch nachhaltig gestalten und den demografischen Wandel berücksichtigen 18
 - 4.3** Energiewende und Klimapolitik effizient vorantreiben 19
 - 4.4** Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität ohne Subventionswettlauf erhöhen 23

Literatur 26

Executive Summary 28

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © merklicht.de – Adobe Stock



Die Publikation ist auch über den
QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

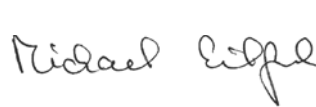
Die **Soziale Marktwirtschaft**, unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, und der **Europäische Binnenmarkt** erfahren oft allenfalls in Sonntagsreden die **Wertschätzung**, die sie verdienen. **Wirtschaftlicher Fortschritt, sozialer Frieden, Wachstum und Wohlstand** in Deutschland seit 1948 werden nur selten ihnen zugeschrieben – der Erfolg hat viele Väter und Mütter, und andere reklamieren ihn lauter und verteilen gern seine Früchte, ohne auch nur an erneute Aussaat und gute Bedingungen für Wachstum zu denken. Für Verwerfungen, wie z. B. die Finanzmarktkrise 2008, die bald wieder virulente Schuldenkrise, Umweltbelastungen und sozialpolitische Schiefagen will dagegen niemand verantwortlich sein. Diese werden dann gern einem **Ordnungsrahmen und Regeln** zugeschoben, bei deren konsequenter Praxis die Entstehung der Krise und ihr Ausmaß gar nicht erst möglich gewesen wären.

Zunehmende Regulierung wie auch **interventionistische Eingriffe des Staates** in das Wirtschaftsgeschehen erscheinen oftmals in der kurzen Frist verlockend. Das von einem „sich kümmernden Staat“ vermittelte Gefühl von vermeintlicher ökonomischer und sozialer Sicherheit, die „Entlastung“ des Einzelnen von mühsamer Eigenverantwortung wie auch vom **unbequemen Konkurrenzkampf** in wettbewerblich organisierten Märkten erhöht zumindest kurzfristig den „Wohlfühlfaktor“ für Bürger und/oder Unternehmen. Der mit staatlicher Regulierung einhergehende Verlust an individueller **Freiheit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung**, aber auch die schwindende ökonomische **Leistungs- und Innovationsfähigkeit** einer Gesellschaft werden hingegen häufig nicht oder erst mit deutlicher Verzögerung erkannt. Dies gilt vor allem in „guten Zeiten“, in denen leicht Kräfte erlahmen, Erfolgsbedingungen außer Acht geraten und der Fokus auf Umverteilung liegt. Das träge „Groko-Deutschland“ der Jahre 2013 bis 2021 ist ein Beispiel dafür.

Umso wichtiger bleibt, darauf hinzuweisen, dass das **Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell** „Soziale Marktwirtschaft“ nur dann nachhaltig funktionieren kann, wenn das ökonomische Fundament nicht erodiert. Zu den Grundpfei-

lern **ökonomischer Prosperität** und damit wohl auch **demokratischer Stabilität** gehören die Innovationsfähigkeit und Leistungsbereitschaft einer Gesellschaft bzw. ihrer Mitglieder. Beide Voraussetzungen dauerhaft zu erhalten, kann nur gelingen, wenn ausreichende Freiheitsrechte für die Bürger (inklusive der Abwehrrechte gegen einen ausufernden Staat) sowie ein **regelgebundener Wettbewerb auf grundsätzlich offenen Märkten** sichergestellt sind. Zudem bedarf es eines hohen Maßes an **Transparenz** im Verhältnis von Staat zu Bürgern, um politische **Verantwortlichkeiten** zu erkennen und auf Seiten des demokratischen Souveräns aufgeklärte Wahlentscheidungen zu ermöglichen. In Deutschland sind diese Anliegen eng mit dem Konzept einer Ordnungspolitik verbunden, die kein Selbstzweck ist, sondern den Menschen dient – und für ihre Gemeinschaft die besten Ergebnisse hervorbringt. Dies muss immer wieder neu vermittelt und gelebt werden. Die **richtigen Anreize** für die im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes Handelnden und eigene Erfahrungen der Bürger dürften dabei in jedem Fall nachhaltiger wirken als jede Belehrung und Bevormundung.

Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt sind **keine Wunschkonzerte** und **keine staatlich durchorganisierten Räderwerke**, sondern – freiheitlich verstanden und richtig gemacht, u.a. mit Anreizen zu **Leistung und Verantwortung** – die unerlässliche Basis für unseren Wohlstand, für ökologische und fiskalische Nachhaltigkeit und immer neue Chancen und Dynamik, für Zusammenhalt und Gemeinsinn. Auf ein weiter gutes Neues!



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Worum es geht

Die Soziale Marktwirtschaft hat sich in den vergangenen 75 Jahren als erfolgreiches Leitbild der deutschen Wirtschaftspolitik erwiesen. Seit nunmehr 30 Jahren wird sie zudem vom Europäischen Binnenmarkt flankiert. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde die Soziale Marktwirtschaft überdies als Zielbestimmung Teil des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt sind seit Jahren Garant für Wachstum, Wohlstand und sozialen Frieden in Deutschland und Europa. Die positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sollte jedoch nicht als selbstverständlich angesehen werden, denn die zugrundeliegenden freiheitlichen Prinzipien müssen sich immer wieder neu bewähren. Deutschland und Europa stehen vor großen – neuen und alten – Herausforderungen, die bewältigt werden müssen.

Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Energiekrise und Rekordinflation haben zu erheblichen Staatseingriffen in diverse Märkte geführt sowie die staatlichen Ausgaben und Schuldenquoten der Mitgliedstaaten in neue Sphären getrieben. Hinzu kommen Unsicherheiten durch geostrategische Verschiebungen in der Welt, die dazu führen, dass sich Europa im Wettbewerb mit den USA und China behaupten muss. Darüber hinaus bestehen altbekannte Herausforderungen wie der demografische Wandel oder der Klimawandel, die bislang entweder zu zögerlich oder zu aktivistisch angegangen wurden.

In dieser Gemengelage sind sachliche Analysen und Handlungsempfehlungen angeraten, die die grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes im Blick behalten.

Doch was macht den Wesenskern der Sozialen Marktwirtschaft und des gemeinsamen Binnenmarktes aus? Im Grunde könnte man es sich einfach machen: Der Staat setzt den Ordnungsrahmen für den Markt. Der Markt sorgt mit seiner „unsichtbaren Hand“ dafür, dass Angebot und Nachfrage in Einklang kommen. So ähnlich würde wahrscheinlich ein weiterer Jubilar, der Ökonom Adam Smith, der im Juni 2023 seinen 300. Geburtstag feiern würde, seine Ausführungen beginnen. Doch ganz so simpel ist es nicht.

Angesichts der Verknüpfung marktwirtschaftlicher Grundprinzipien mit sozialpolitischen Motiven berufen sich fast alle Parteien – trotz ihrer programmatischen Unterschiede – auf die Soziale Marktwirtschaft als grundlegende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Diese breite Zustimmung ist einerseits erfreulich, birgt andererseits jedoch auch die Gefahr, dass der ursprüngliche Kern des Konzeptes verwässert wird und eine Art Rosinenpicken erfolgt.

Im Folgenden werden daher die Grundprinzipien und wesentlichen Errungenschaften der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes vorgestellt.¹ Anschließend werden aktuelle Herausforderungen für Deutschland und Europa thematisiert und marktwirtschaftlich orientierte Handlungsempfehlungen gegeben.

¹ Vgl. hierzu auch Mertins (2013) und König (2018).

2 Die Soziale Marktwirtschaft

2.1 Konzeption: Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb

Mit der Einführung der D-Mark sowie der Aufhebung staatlicher Preisvorschriften und Bewirtschaftungsmaßnahmen fällt im Juni 1948 in den drei Westzonen Deutschlands der Startschuss für die Soziale Marktwirtschaft. Die Währungsreform war notwendig geworden, da ein hoher Geldüberhang und hohe Staatsschulden aus der Kriegswirtschaft das Vertrauen in die damalige Reichsmark als Währung stark beeinträchtigt hatten. Die Reichsmark wurde als Zahlungsmittel faktisch kaum noch akzeptiert. Stattdessen dominierten Tauschhandel und der sogenannte Schwarzmarkt das Wirtschaftsleben der ersten Nachkriegsjahre.

Die Wirtschaftsreform – genau genommen das Leitsatzgesetz – wurde vom damaligen Direktor der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Ludwig Erhard, flankierend zur Währungsreform eingeführt und sollte den Übergang von der Zwangsbewirtschaftung zur Marktwirtschaft bewirken. Das nur wenige Absätze umfassende Gesetz sah die Ablösung der Mangelwirtschaft mit Bezugscheinen sowie Preis- und Lohnstopps durch eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft mit freier Preisbildung vor. Damit wurden die Voraussetzungen für die Normalisierung des Wirtschaftslebens und das darauffolgende „deutsche Wirtschaftswunder“ geschaffen.

Bereits eineinhalb Jahre zuvor, im Spätherbst 1946, wurde der wegweisende Terminus geprägt:

„Nun weiß ich, wie es heißen muss. Soziale Marktwirtschaft muss es heißen! Sozial mit großem S!“²

(Alfred Müller-Armack)

Der Ökonom und Soziologe Alfred Müller-Armack war Schöpfer des Begriffs und einer der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft. Er betrachtete die Soziale Marktwirtschaft als eine in soziale Bindungen eingebettete liberale Marktwirtschaft. Die Marktwirtschaft sollte seiner Vorstellung nach „tragendes Gerüst der künftigen Wirtschaftsordnung“ sein. Sie sollte jedoch auch eine „sozial gesteuerte Marktwirtschaft“ sein.³ Die Soziale Marktwirtschaft bezeichnete er als eine „irenische“, also eine „Versöhnungsformel“, die darauf abzielte, ideologische Gegensätze zu überwinden. Müller-Armack ab

1952 in leitender Funktion im Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard tätig, konkretisierte es später wie folgt:

„Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“⁴

(Alfred Müller-Armack)

Die Freiheit war für Müller-Armack ein grundlegender Bestandteil des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, allerdings lehnte er eine sich selbst überlassene Freiheit ab, die sich damit von der angelsächsischen Laissez-faire-Vorstellung unterschied. In der Sozialen Marktwirtschaft bestimmen idealerweise die eigenen Fähigkeiten und Leistungen über den Werdegang einer Person und nicht die soziale Herkunft oder staatliche Privilegien. Leistungs- und Chancengerechtigkeit sind daher zentrale Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft. Das Leistungsprinzip besagt, dass die Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft maßgeblich auf der individuellen Produktivität basieren sollte: Menschen, die mehr leisten und produktiver sind, sollten in der Regel eine höhere Entlohnung erhalten. Einkommensunterschiede sind demnach notwendig, um individuelle Anstrengungen zu honorieren und Leistungsanreize zu setzen. Der Leistungswettbewerb orientiert sich am Freiheitsideal und lässt den Menschen Raum zur Selbstverwirklichung. Er fordert aber auch Eigenverantwortung und die Bereitschaft, sich bietende Chancen zu ergreifen. Das Prinzip der Freiheit bedeutet einerseits möglichst große Freiheit für individuelle Entscheidungen, andererseits aber auch den Schutz vor der Willkür der Mitmenschen und des Staates. Dadurch wird die Freiheit des Einzelnen mit der Verantwortung für das Ganze verbunden.

Der Ökonom Wilhelm Röpke, ein weiterer zentraler Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft und wissenschaftlicher Berater und Freund Ludwigs Erhards, sah im Leistungsprinzip und in der Berücksichtigung von individuellen Anreizen eine gewisse realistische Vernunft:

„Er [der Liberale] glaubt nicht, dass ein Gesellschafts- und Wirtschaftssystem praktisch sei, welches Heilige oder Helden voraussetzt, sondern nur ein solches, das mit den Menschen rechnet, wie sie bestenfalls im Durchschnitt sind. [...] Er ist ein Realist, der [...] glaubt, dass die Welt immer noch am besten fährt, wenn es so eingerichtet wird, dass dem ‚Ochsen, der da drischt, das Maul nicht verbunden wird‘ (5. Moses

² Vgl. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (2023).

³ Vgl. Müller-Armack (1946).

⁴ Vgl. Müller-Armack (1956).

25,4), und durch bestimmte Institutionen das Eigeninteresse nach Möglichkeit dem Gesamtinteresse koordiniert wird.“⁵

(Wilhelm Röpke)

Allerdings wird das Leistungsprinzip in der Sozialen Marktwirtschaft nicht isoliert betrachtet, sondern steht im Kontext anderer Grundsätze wie der sozialen Sicherung und Chancengerechtigkeit. Eines der zentralen Grundversprechen der Sozialen Marktwirtschaft lautet, dass für alle Menschen gleichermaßen die Chance auf ökonomischen Erfolg besteht. Dazu gehört einerseits, dass sozialer Schutz in Notlagen gewährleistet wird und andererseits, dass faire Wettbewerbsbedingungen existieren und die Gesellschaft hinreichend durchlässig ist, um sozioökonomischen Aufstieg zu ermöglichen. Dadurch soll auch der soziale Frieden in der Gesellschaft und die Akzeptanz des Gesellschaftssystems gesichert werden. Staatliche Maßnahmen sollten daher stets zielgerichtet (im Sinne der Chancengerechtigkeit), fiskalisch nachhaltig (im Sinne der Generationengerechtigkeit) und anreizkompatibel (im Sinne der Leistungsgerechtigkeit) gestaltet sein. Diese Grundprinzipien sollen eine Balance zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gerechtigkeit schaffen, indem sie die Vorteile der Marktwirtschaft nutzen und gleichzeitig soziale Schutzmechanismen bereitstellen.

Grundsätzlich sollte es jedoch immer attraktiver sein, eigenverantwortlich zu handeln, anstatt sich auf staatliche Leistungen zu verlassen. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ impliziert, staatliche Leistungen vor allem als Hilfe zur Selbsthilfe zu verstehen, um aus der eigenen Situation herauswachsen zu können. Darauf hat Ludwig Erhard, der aufgrund seiner wirtschaftspolitischen Beschlüsse in den ersten zwei Jahrzehnten der Nachkriegszeit vielen als Vater der Sozialen Marktwirtschaft gilt, besonderen Wert gelegt:

„Der staatliche Zwangsschutz aber muss oder sollte dort halten, wo der Einzelne und seine Familie in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen. [...] Soziale Sicherheit ist gewiss gut und in hohem Maße wünschenswert, aber soziale Sicherheit muss zuerst aus eigener Kraft, aus eigener Leistung und aus eigenem Streben erwachsen. Soziale Sicherung ist nicht gleichbedeutend mit Sozialversicherung für alle, nicht mit der Übertragung der individuellen menschlichen Verantwortung auf irgendein Kollektiv.“⁶

(Ludwig Erhard)

Ludwig Erhard konnte bei der Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in der politischen Praxis auf die Konzepte weiterer Wissenschaftler, insbesondere auf die des Freiburger Kreises, zurückgreifen. Der Freiburger Kreis war eine Gruppe von ordoliberalen Wissenschaftlern, die sich aus Anlass der Novemberpogrome zwischen Dezember 1938 und Oktober 1944 regelmäßig in einem oppositionellen Gesprächskreis trafen. Auf Bitten des am Widerstand gegen den Nationalsozialismus beteiligten Theologen Dietrich Bonhoeffer skizzierten im Jahr 1942 die Freiburger Ökonomen Walter Eucken, Constantin von Dietze und Adolf Lampe eine Wirtschafts- und Sozialordnung für die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Sie entwarfen eine Wettbewerbsordnung, die im Gegensatz zur Zentralverwaltungswirtschaft des Nationalsozialismus stand:

„Zentrale Verwaltungswirtschaft mit ihrem gegenwärtig unvermeidbaren Totalitätsanspruch [...] zwingt geradezu zu einer Ausbeutung und Missachtung der Menschen, die weit schlimmer ist als in der privaten Sklaverei. [...] Eine die Grundsätze des Leistungswettbewerbs verwirklichende Gesamtwirtschaftsordnung [hingegen] bekämpft die Bildung wirtschaftlicher Machtstellungen und verhindert damit die eigentlichen Gelegenheiten zur Ausbeutung.“⁷

(Constantin von Dietze, Walter Eucken und Adolf Lampe)

Eine auf Vollendung des Kollektivismus hinauslaufende Wirtschaftspolitik sei abzulehnen. Stattdessen sollten Wettbewerbsstrukturen aufgebaut werden, die freien Marktzugang und freie Preise gewährleisten. Voraussetzung für die Ingangsetzung der Wettbewerbsordnung sei eine Währungspolitik, die stabilen Geldwert schafft und dauerhaft sichert. Die Bereinigung des Geldwesens sei daher vordringlich. Der Staat sollte kein Laissez-faire betreiben, sondern klare Regeln für alle Marktteilnehmer aufstellen, um „Machtzusammenballungen“ vorzubeugen. Dem Staat fällt in der Sozialen Marktwirtschaft demnach nicht eine reine Nachtwächterfunktion zu, sondern er legt als starker und durchsetzungsfähiger Staat die Rahmenbedingungen fest, unter denen freie Gesellschaften und Märkte überhaupt funktionieren können:

„Der Staat soll weder den Wirtschaftsprozess zu steuern versuchen, noch die Wirtschaft sich selbst überlassen: Staatliche Planung der Formen – ja; staatliche Planung und Lenkung des

⁵ Vgl. Röpke (1947).

⁶ Vgl. Erhard (1957).

⁷ Vgl. von Dietze, Eucken und Lampe (1942).

Wirtschaftsprozesses – nein. Den Unterschied von Form und Prozess erkennen und danach handeln, das ist wesentlich.“⁸

(Walter Eucken)

Gemäß dem Ordoliberalismus der Freiburger Schule koordinieren ein rechtlicher Rahmen, der einen vollständigen (freien und fairen) Wettbewerb schützt, sowie ein funktionierendes Preissystem die Märkte so, dass weder staatliche Eingriffe noch monopolistische Strukturen die Qualität, Quantität oder Preise von Produkten auf eine Weise beeinträchtigen, die dem Gemeinwohl schadet. Eine unabhängige Geldpolitik sorgt für Währungsstabilität, während eine Konstanz der Wirtschaftspolitik langfristige Investitionssicherheit gewährleistet. Das Zusammenfallen von Handlung und Haftung, der Schutz des Privateigentums sowie Vertragsfreiheit sind weitere konstituierende Prinzipien der Freiburger Schule.

Ludwig Erhard verglich die neue Rolle des Staates mit einem Fußballspiel:

„Da bin ich der Meinung, dass ebenso wie der Schiedsrichter nicht mitspielen darf, auch der Staat nicht mitzuspielen hat. [...] Was ich mit einer marktwirtschaftlichen Politik anstrebe, das ist – um im genannten Beispiel zu bleiben – die Ordnung des Spiels und die für dieses Spiel geltenden Regeln aufzustellen.“⁹

(Ludwig Erhard)

Erst unter verlässlichen Spielregeln herrschen Wettbewerbsbedingungen, bei denen Unternehmen keine Monopole, Kartelle oder Syndikate zum Nachteil anderer Unternehmen und privater Verbraucher aufbauen können. Die Unternehmen müssen sich vielmehr im Wettbewerb und mit Innovationen darum bemühen, ihr Angebot mit den Präferenzen der Käufer in Einklang zu bringen. Auf diese Weise wird die bestmögliche Versorgung der Gesellschaft mit Waren und Dienstleistungen erreicht, die Konkurrenz wird vor unfairem Wettbewerb geschützt und die Verbraucher werden vor überhöhten Preisen bewahrt.¹⁰

Der Wettbewerb ist das zentrale Element einer erfolgreichen Sozialen Marktwirtschaft. Er bringt die Leistung hervor, die Wohlstand sichert und deren Besteuerung sozialen Ausgleich ermöglicht. Er ist der Schutz der Kleinen, indem er Erstarrung und Machtmissbrauch verhindert, neue Chancen bietet und Aufstieg ermöglicht – oder wie es der Freiburger Jurist Franz Böhm treffend formulierte:

„Wettbewerb ist das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte.“¹¹

(Franz Böhm)

2.2 Erfolgsbeispiele

Die ökonomischen Erfolge eines Landes lassen sich einem vielschichtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell wie der Sozialen Marktwirtschaft nicht monokausal zuordnen. Erfolge basieren auf mehreren Faktoren und zuweilen auch auf glücklichen Umständen. Die Institutionenökonomik hat jedoch einige institutionelle Elemente herausgestellt, die zum Erfolg und Wohlstand eines Landes entscheidend beitragen.¹² Hierzu gehören Institutionen, die allen Menschen die Möglichkeit geben, ihre wirtschaftlichen Leistungspotenziale voll zu entfalten. Elementar sind verlässliche Eigentumsrechte, keine Korruption, die Gleichheit vor dem Gesetz, politische Mitwirkungsrechte sowie Bindung politischen Handelns an Regeln. Ebenso wichtig ist es, dass Prozesse schöpferischer Zerstörung möglich sind, bei denen alte Güter und Produktionsverfahren durch neue ersetzt werden können. Dies ist nur möglich, wenn der Staat einerseits Unternehmen nicht einseitig bevorzugt und andererseits bei Monopolen und Kartellen eingreift und für mehr Wettbewerb sorgt. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass der Index of Economic Freedom, der solche institutionellen Voraussetzungen pro Land misst und zwischen 184 Ländern der Welt vergleichbar macht, regelmäßig zu dem Ergebnis kommt, dass wirtschaftliche Freiheit – aber auch politische und persönliche Freiheit – mit einer signifikant höheren Wirtschaftsleistung pro Kopf einhergeht (vgl. Abbildung 1).

Anekdotisch zeigen folgende Beispiele den Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftsmodell vor diesem Hintergrund eindrucklich:

- Die erhofften positiven wirtschaftlichen Veränderungen der Währungs- und Wirtschaftsreform traten bereits in den Folgetagen ihrer Umsetzung ein. Sozusagen „über Nacht“ wurden in den Geschäften wieder Waren zu angemessenen Preisen angeboten, die seit langem nur noch auf dem Schwarzmarkt erhältlich waren. Schwarzmarkt und Tauschhandel verschwanden zunehmend und es entstanden wieder Märkte, auf denen das Zusammenspiel von An-

⁸ Vgl. Eucken (1948).

⁹ Vgl. Erhard (1957).

¹⁰ Vgl. Kronberger Kreis (2010).

¹¹ Vgl. Böhm (1961).

¹² Vgl. Acemoglu und Robinson (2012), aber auch Heckelmann (2000) und Sunde (2006).

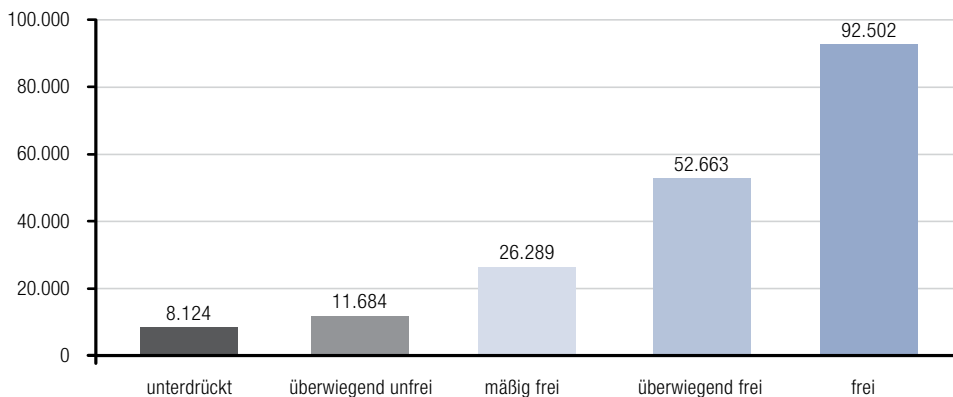


Abbildung 1:
Je freier das Land,
desto wohlhabender die
Bevölkerung

Pro-Kopf-Einkommen der nach
dem Grad der ökonomischen
Freiheit sortierten Länder

Quellen: Heritage Foundation,
Index of Economic Freedom
2023; Internationaler Währungs-
fonds, World Economic Outlook
Database, BIP pro Kopf in US-
Dollar (Kaufkraftstandards) des
Jahres 2021.

gebot und Nachfrage eine realistische und erschwingliche Preisstruktur hervorbrachte. Bis Ende des Jahres 1948 erhöhte sich die Industrieproduktion um etwa 50 Prozent und erreichte erstmals wieder das Vorkriegsniveau. In der Folge kam es bis Ende der 1960er Jahre zu einer Zeit ungebrochener Hochkonjunktur mit Wachstumsraten von jährlich bis zu 12 Prozent. Folglich sank die Arbeitslosenquote in Westdeutschland von 11 Prozent im Jahr 1950 auf weniger als ein Prozent in den 1960er Jahren.¹³

- Als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Vorläufer der EU im Jahr 1951, profitiert die exportorientierte deutsche Wirtschaft von einer zunehmenden Marktöffnung und Integration in den europäischen und globalen Wirtschaftsraum. Produktivitätsfortschritte der exportorientierten Industrie und eines breit aufgestellten Mittelstandes („Hidden Champions“) führen dazu, dass sich die Einkommen der Deutschen in den nachfolgenden Jahrzehnten vervielfachen. So hat sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit dem Jahr 1948 bis zu Beginn der Corona-Pandemie Anfang 2020 mehr als verzehnfacht (vgl. Abbildung 2).
- Im Jahr 1957 wird in Deutschland mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) das Kartellverbot eingeführt. Das Gesetz bezweckt ganz im Sinne der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft den Erhalt eines funktionierenden Wettbewerbs und bekämpft den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen. Entsprechend wird das GWB auch als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet. Das 1958 gegründete Bundeskar-

tellamt und die nach der Einführung der Fusionskontrolle in das GWB 1974 gegründete Monopolkommission schützen seither den deutschen Wettbewerb durch zahlreiche Einzelfallbetrachtungen – und somit letztlich alle Verbraucher in Deutschland.

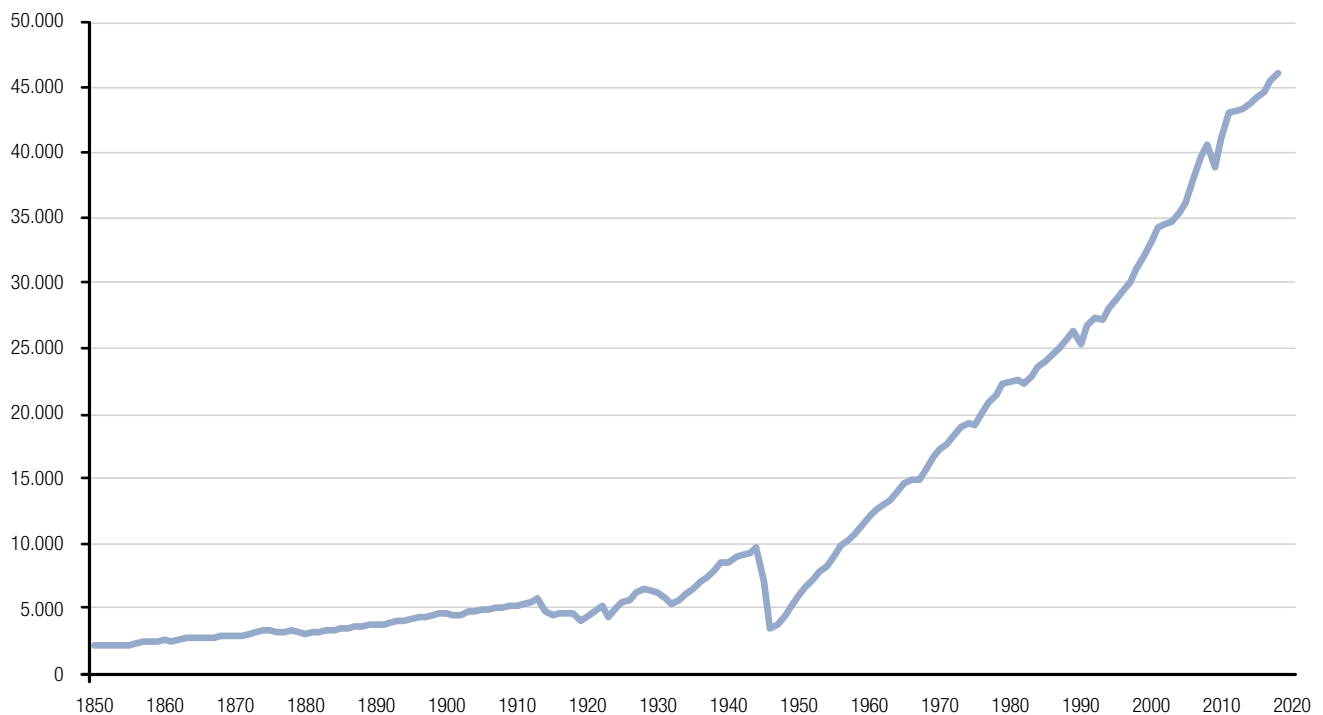
- Ludwig Erhard wusste: „Je freier die Wirtschaft, umso sozialer ist sie auch.“ Das bedeutet im Umkehrschluss: Je unfreier sie ist, desto unsozialer gestaltet sie sich – die wirtschaftlich zerrüttete Deutsche Demokratische Republik (DDR) gab ein warnendes Beispiel ab. Nach der deutschen Wiedervereinigung konnte auch der Osten Deutschlands vom Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft profitieren. Im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR wird die Soziale Marktwirtschaft im Mai 1990 erstmals rechtlich als gemeinsame Wirtschaftsordnung verankert. Mit Aufgabe des totalitären und planwirtschaftlichen Systems der DDR eröffnet sich den Bürgern eine jahrzehntelang verwehrte individuelle und unternehmerische Freiheit. Das Warenangebot vergrößert sich schlagartig zu fortan stabilen Preisen. In den Jahren nach der Wende kam es zwar zu schmerzhaften Anpassungsprozessen durch Schließungen nicht wettbewerbsfähiger ehemaliger DDR-Betriebe und steigender Ost-West-Migration. Im Zuge der Umsetzung der Agenda 2010 sowie weiterer Faktoren und Transfers verbesserte sich die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland jedoch zunehmend. Der ostdeutsche Arbeitsmarkt stabilisierte sich und die Arbeitslosenquote sank von mehr als 20 Prozent im Jahr 2005 auf 7 Prozent im April 2023.¹⁴

¹³ Vgl. Daten des Statistischen Bundesamtes.

¹⁴ Vgl. Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2:
Verzehnfachung der deutschen Wirtschaftsleistung seit 1948

Quelle: Maddison Project Database, Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, gemessen in 2011 US-Dollar.



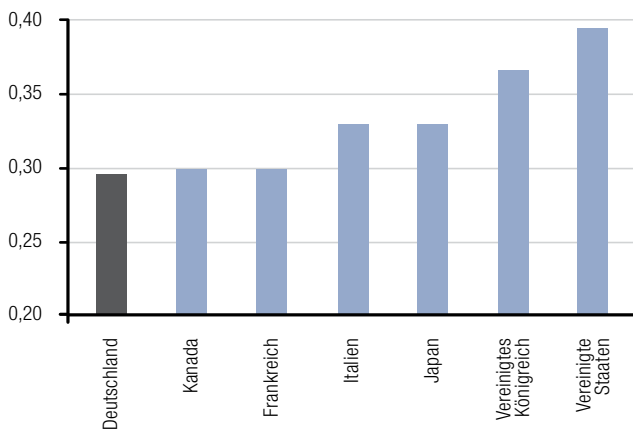
- Das Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft führt auch dazu, dass der soziale Frieden in Deutschland vergleichsweise gut gewahrt wird und alle Einkommensschichten an der einträglichen wirtschaftlichen Entwicklung partizipieren. Die Ungleichheit in den Nettoeinkommen – nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers – ist in Deutschland gemessen am Gini-Koeffizienten international betrachtet gering. Unter den G7-Staaten weist Deutschland die niedrigste Ungleichheit der verfügbaren Einkommen auf (vgl. Abbildung 3). Nimmt man Steuern und Sozialabgaben zusammen, steht Deutschland im Ausmaß der Umverteilung weltweit mit an der Spitze. Der Sozialstaat funktioniert und der soziale Ausgleich findet statt. Ihr zentraler Hebel ist die Steuerprogression, die dazu führt, dass starke Schultern mehr als schwache tragen. Die einkommensstärksten 10 Prozent der Bevölkerung bestreiten mehr als 50 Prozent des entsprechenden Steueraufkommens.¹⁵
- Insbesondere die stark diversifizierte Wirtschaftsstruktur sowie der flexibilisierte Arbeitsmarkt mit funktionierenden Sicherungssystemen führen dazu, dass sich die deutsche Volkswirtschaft vom ehemals „kranken Mann Europas“ Anfang der 2000er Jahre zum stabilen wirtschaftlichen Anker in Europa entwickelte. Diese Flexibilität trug wesentlich dazu bei, dass sich Deutschland schnell von den Folgen der globalen Finanzkrise 2008 erholen konnte. Erfolgsausweis eines handlungsfähigen Staates und mitverantwortlich für die schnelle Bewältigung der Finanzkrise war dabei auch die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des staatlichen Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate und eine damit verbundene Erleichterung für die Arbeitgeber hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge. Damit können vorübergehende Einkommenseinbrüche abgefedert und drohende Arbeitsplatzverluste abgewendet werden – Soziale Marktwirtschaft in der Praxis. Trotz eines im Jahr

¹⁵ Vgl. Daten des Bundesministeriums der Finanzen.

Abbildung 3:
Die Einkommensungleichheit
ist in Deutschland relativ gering

Ungleichheit der verfügbaren Einkommen
(nach Steuern und Transfers)

Quelle: OECD, Gini-Koeffizienten des Jahres 2019.

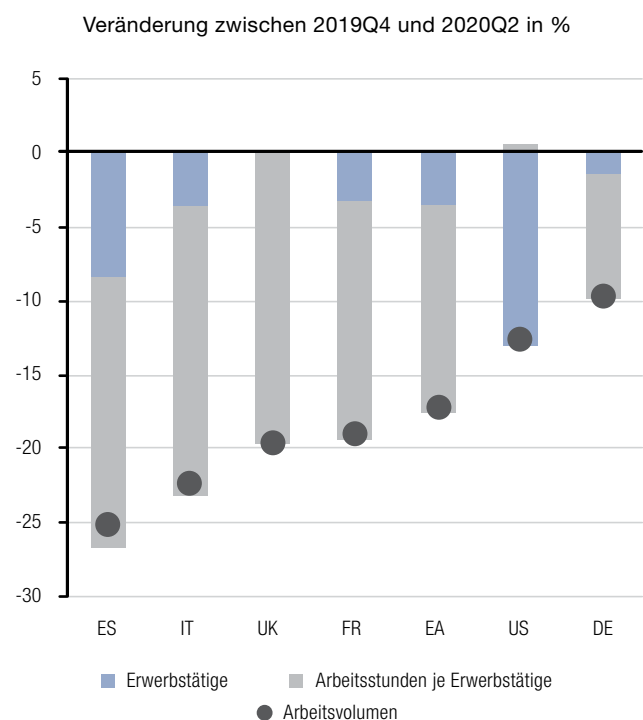
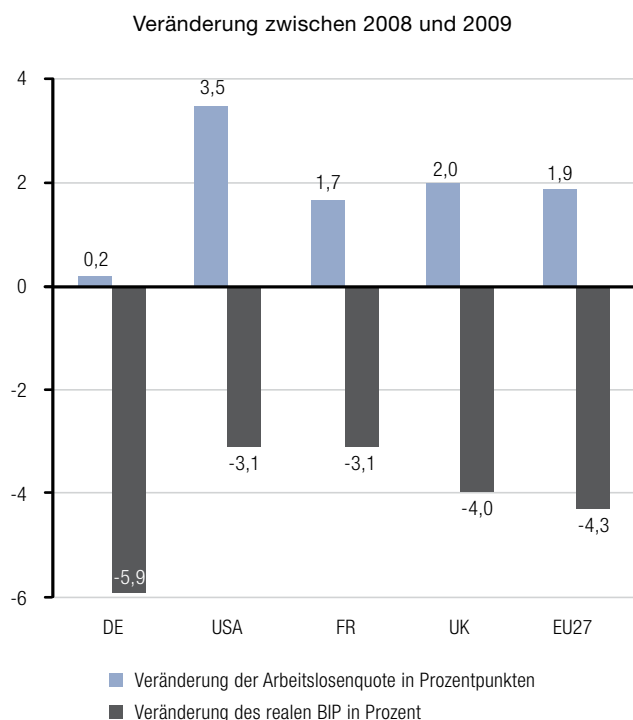


2009 weit überdurchschnittlichen Rückgangs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5,9 Prozent, hat sich die Arbeitslosenquote in Deutschland nur geringfügig um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die USA mussten wesentlich höhere Negativentwicklungen am Arbeitsmarkt hinnehmen (vgl. Abbildung 4 links).

- Das Modell des Kurzarbeitergeldes wurde im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 auf die EU-Ebene übertragen. Mit dem neu eingeführten Instrument SURE konnte in der EU ein hoher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Anders als in den USA, dessen Arbeitslosenquote von März auf April 2020 um zehn Prozentpunkte hochschnellte, kam es in Europa vor allem zu einem Rückgang der Arbeitsstunden (vgl. Abbildung 4 rechts). Der unmittelbare Einsatz von Kurzarbeit sorgt zu Beginn einer Krise für Stabilität. Wie bei allen Krisenhilfen darf der Ausstieg aus den Maßnahmen jedoch nicht verschleppt werden, da ansonsten auf lange Sicht unproduktive Strukturen erhalten bleiben.

Abbildung 4:
Das Modell des Kurzarbeitergeldes ist in Krisen ein Stabilisator des Arbeitsmarktes

Quellen: Linke Seite: OECD, Europäische Kommission. Rechte Seite: SVR (2020), S. 20.



3 Der Europäische Binnenmarkt

3.1 Grundprinzipien und die vier Grundfreiheiten

Der Europäische Binnenmarkt ist das wirtschaftliche Herzstück der EU. Er wurde am 1. Januar 1993 offiziell ins Leben gerufen und stellt für mittlerweile rund 450 Millionen Menschen und 23 Millionen Unternehmen einen gemeinsamen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen dar. Der Binnenmarkt kann zurecht als eine der größten Errungenschaften der EU bezeichnet werden. Er verkörpert wie kein anderes Projekt die unternehmerische und personelle Freiheit der Bürger Europas.

Allerdings erhält der Binnenmarkt kaum die Aufmerksamkeit und positive Resonanz, die ihm gerecht würde. In der öffentlichen Debatte steht er oft im Schatten der Europäischen Währungsunion und des Euros.

„Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“¹⁶
(Angela Merkel)

Eine solche Bedeutsamkeit und Zuneigung, wie der Euro sie im Jahr 2010 von der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zugesprochen bekommen hat, erfährt der Binnenmarkt selten. Überliefert sind eher die Worte des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors:

„Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt.“¹⁷
(Jacques Delors)

Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes – die Freiheit des Personen-, des Waren-, des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs – spiegeln die Prinzipien einer freien Marktwirtschaft wider und werden oftmals als selbstverständlich erachtet. Im Kern geht es darum, den freien Wettbewerb zu fördern, die Effizienz zu steigern und die Vorteile des Marktes für Verbraucher und Unternehmen zu nutzen.

Dabei war es ein langer Weg bis zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Europa. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957, genauer genommen im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), wurde die Basis für den Binnenmarkt gelegt und einzelne Schritte bis zu seiner Vollendung vorgezeichnet:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

(EWG-Vertrag, Artikel 2)

Artikel 3 des EWG-Vertrages definierte die weiteren Schritte wie die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen, die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls und die Beseitigung von Hindernissen für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Seit dem Jahr 1968 sind die internen Zölle abgeschafft und es besteht in der EU ein gemeinsamer Zolltarif gegenüber Drittstaaten.

Im Jahr 1979 hatte das Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine enorme Bedeutung für den Binnenmarkt. Es legte den Grundstein für den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der zu einer grundlegenden Säule des Binnenmarktkonzeptes wurde. Es besagt, dass ein Produkt, das rechtmäßig in einem Mitgliedstaat hergestellt und dort verkauft wird, auch in anderen Mitgliedstaaten ohne zusätzliche Anforderungen vertrieben werden darf. Mit anderen Worten erlaubte es den freien Verkauf eines Produktes in allen Mitgliedstaaten, wenn es in einem Mitgliedstaat bereits rechtmäßig vermarktet wurde. Das Urteil trug dazu bei, Handelshemmnisse innerhalb der EU abzubauen und förderte die Idee des gegenseitigen Vertrauens und der Harmonisierung von Produktstandards. Dadurch wurde der Marktzugang für Unternehmen erleichtert und der Wettbewerb gestärkt.¹⁸

In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 wurde das Ziel konkretisiert, bis zum 31. Dezember 1992 einen Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen. Der im Jahr 1988 erschienene Cecchini-Report schätzte, dass der Binnenmarkt innerhalb weniger Jahre das BIP um vier bis 6,5 Prozentpunkte erhöhen und Millionen von neuen Arbeitsplätzen schaffen würde.¹⁹

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2010).

¹⁷ Vgl. Europäische Gemeinschaften (1989).

¹⁸ Vgl. Zapka (2014) für die Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten durch den EuGH.

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (1988).

3.2 Errungenschaften

Der Europäische Binnenmarkt war bereits in den Römischen Verträgen von 1957 angelegt. Genau genommen hat bereits die sogenannte Schuman-Erklärung vom Mai 1950, die ein Jahr später zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte und somit zur ersten Vorläuferorganisation der EU wurde, eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft zum Ziel gehabt:

„Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern – die erste Etappe der europäischen Föderation – und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind. [...] So wird einfach und rasch die Zusammenfassung der Interessen verwirklicht, die für die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft unerlässlich ist und das Ferment einer weiteren und tieferen

Gemeinschaft der Länder einschließt, die lange Zeit durch blutige Fehden getrennt waren.“²⁰

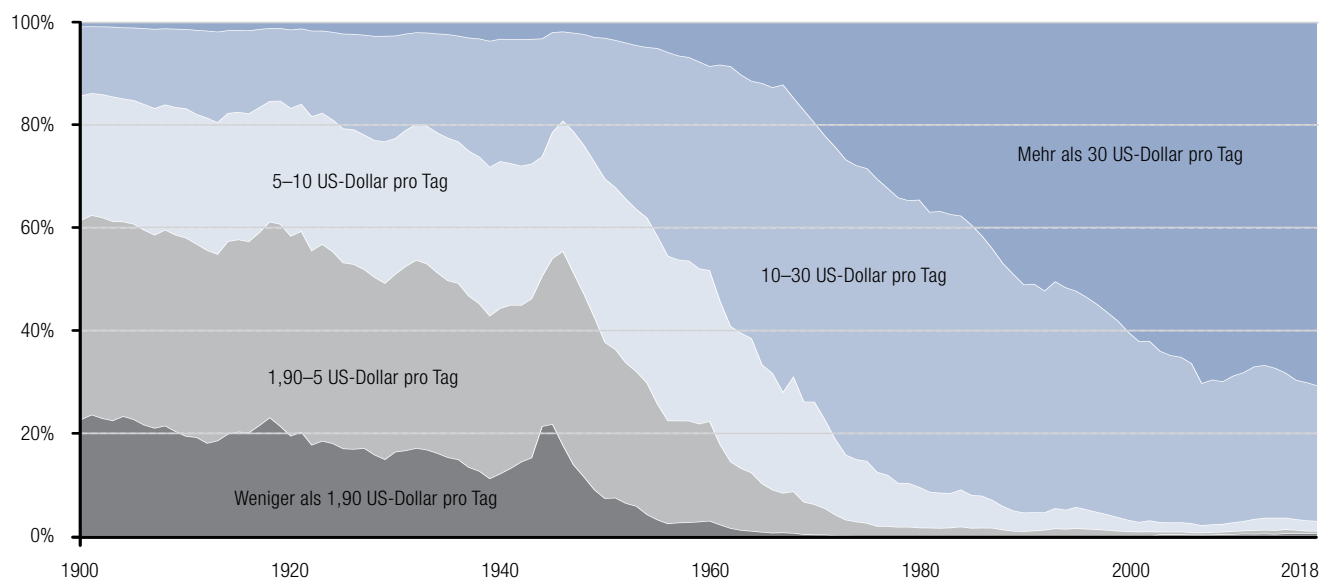
(Robert Schuman)

Der Binnenmarkt ist daher eng mit den Errungenschaften der EU als Friedensprojekt, den zugrundeliegenden wirtschaftlichen Verflechtungen und dem steigenden Wohlstand in Europa verknüpft. Es war sicherlich ein Wagnis, dass kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sechs zuvor vereindete Staaten Westeuropas eine wirtschaftliche Gemeinschaft eingingen und auf freiere Märkte und Handel setzten. Dass diese Strategie großen Erfolg hatte, zeigt beispielsweise die rasante Verringerung der Armut in Westeuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Innerhalb von nur wenigen Jahrzehnten ist es gelungen, die Bevölkerung von extremer Armut zu befreien und den Menschen zu wesentlich mehr Einkommen zu verhelfen. Musste die Mehrheit der Bevölkerung zwischen 1900 und 1945 noch mit weniger als fünf Dollar pro Tag auskommen, hatte sie ab 1960 mehr als 10 Dollar pro Tag und ab 1990 mehr als 30 Dollar pro Tag zur Verfügung (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5:
Rasante Reduktion der Armut in Westeuropa seit 1945

Bevölkerungsverteilung auf verschiedene Armutsschwellen; Daten sind bereinigt um Inflation und Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten

Quelle: Our World in Data.



20 Vgl. Europäische Union: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_de.

Insbesondere die ersten Jahrzehnte nach Gründung der EWG waren von einer starken Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb Europas geprägt. Auch die Jahre nach offiziellem Beginn des Europäischen Binnenmarktes haben den wirtschaftlichen Austausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beflügelt. Die EU hat einen Binnenmarkt geschaffen, der von der ökonomischen Größe mit rund 15 Billionen Euro in einer Liga mit China und den USA spielt.²¹

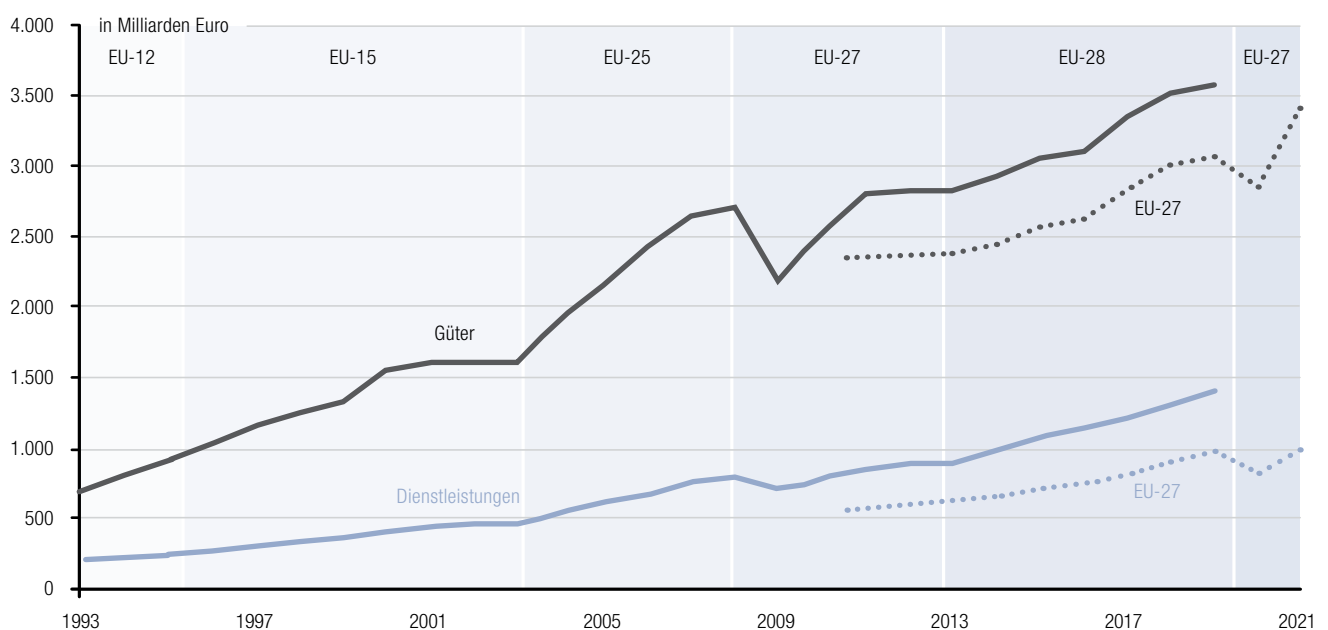
Die innereuropäischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen haben in den vergangenen drei Jahrzehnten stark zugenommen (vgl. Abbildung 6). Der Güterexport innerhalb der EU hat sich von 665 Milliarden Euro im Jahr 1993 auf

rund 3,5 Billionen Euro im Jahr 2021 erhöht, der Export von Dienstleistungen im gleichen Zeitraum von 167 Milliarden Euro auf rund eine Billion Euro. Der Handel ist mit der Erweiterung der EU gestiegen, aber auch in Relation zum BIP haben die innereuropäischen Exporte (und die Importe) über die Zeit zugenommen. Der Anteil des innereuropäischen Handels am weltweiten Handel der EU-Mitgliedstaaten ist über die Jahre, vor allem aufgrund eines erhöhten Handels mit Asien und einer zunehmenden Liberalisierung globaler Güter- und Dienstleistungsmärkte, zwar etwas zurückgegangen, er beträgt im Fall der Güterexporte aber immer noch mehr als 60 Prozent und bei den Dienstleistungsexporten rund 48 Prozent.²²

Abbildung 6:
Der innereuropäische Handel hat seit 1993 stark zugenommen

Jährliche Werte der intra-europäischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen

Quelle: Eurostat.

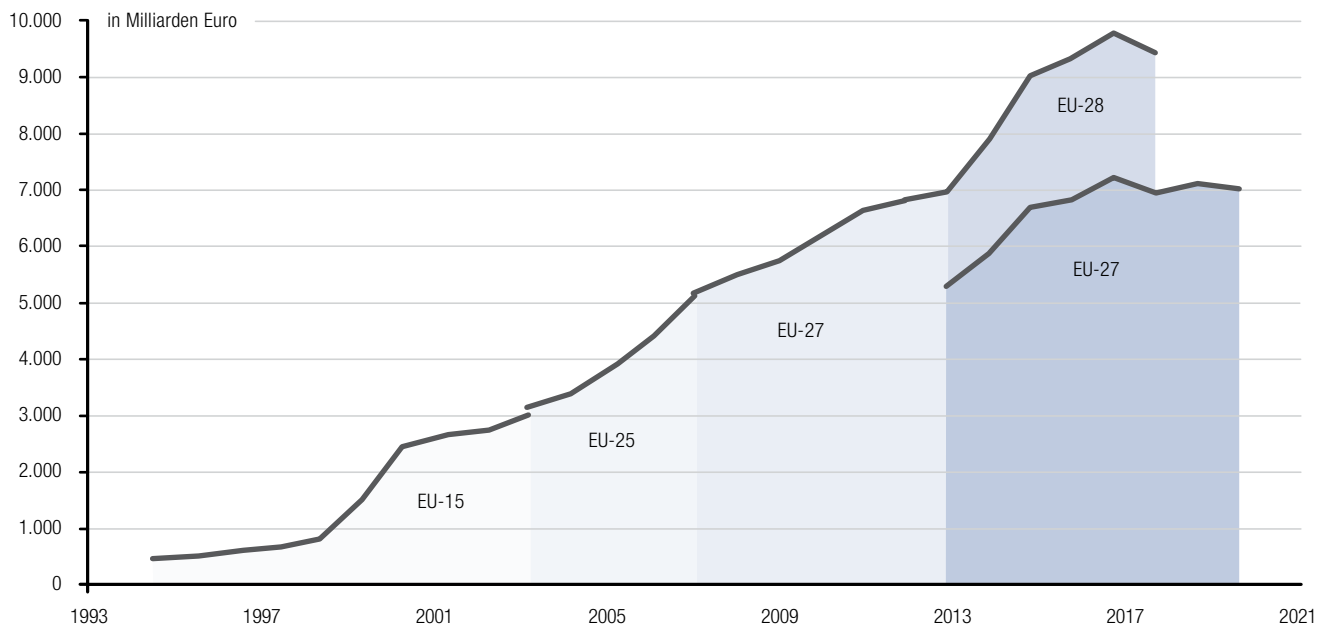


²¹ Vgl. Daten von Eurostat und Weltbank.

²² Vgl. Daten von Eurostat.

Abbildung 7:
Starke Zunahme der Bestände der intra-europäischen Direktinvestitionen

Quelle: Eurostat.



Seit 1993 haben sich zudem die innereuropäischen Direktinvestitionen wesentlich erhöht, von anfangs 463 Milliarden Euro auf rund sieben Billionen Euro drei Jahrzehnte später. Bis zum Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU waren die innereuropäischen Direktinvestitionen sogar auf rund 9,5 Billionen Euro gestiegen (vgl. Abbildung 7).

Auch die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist wesentlich mobiler geworden. In den vergangenen 30 Jahren hat sich die grenzüberschreitend tätige Bevölkerung in den EU-15-Staaten von etwa 2,5 auf 4,5 Millionen nahezu verdoppelt. Innerhalb der EU-27 ist die Rate in nur 15 Jahren von über vier auf über sieben Millionen Menschen angestiegen (vgl. Abbildung 8).

Welche monetären Vorteile die einzelnen Mitgliedstaaten aus den zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen ziehen konnten, wurde im Jahr 2014 auf der Basis des EU-Integrationsindex untersucht.²³ Auch wenn sich solche Effekte nur schwer beziffern lassen, kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass der Binnenmarkt zwischen 1992 und 2012 zu jährlichen Einkommensgewinnen pro Einwohner von 10 Euro im Vereinigten Königreich bis 500 Euro in Dänemark und 450 Euro in Deutschland geführt hat. In einer Folgestudie aus dem Jahr 2019, die andere ökonometrische Methoden verwendete, wurde geschätzt, dass der jährliche Einkommensgewinn durch den Binnenmarkt im europäischen Durchschnitt sogar rund 840 Euro Person beträgt.²⁴

²³ Vgl. Böhmer, Weisser und Drechsler (2014). Zum EU-Integrationsindex siehe König und Ohr (2013) sowie König (2017).

²⁴ Vgl. Mion und Ponattu (2019).

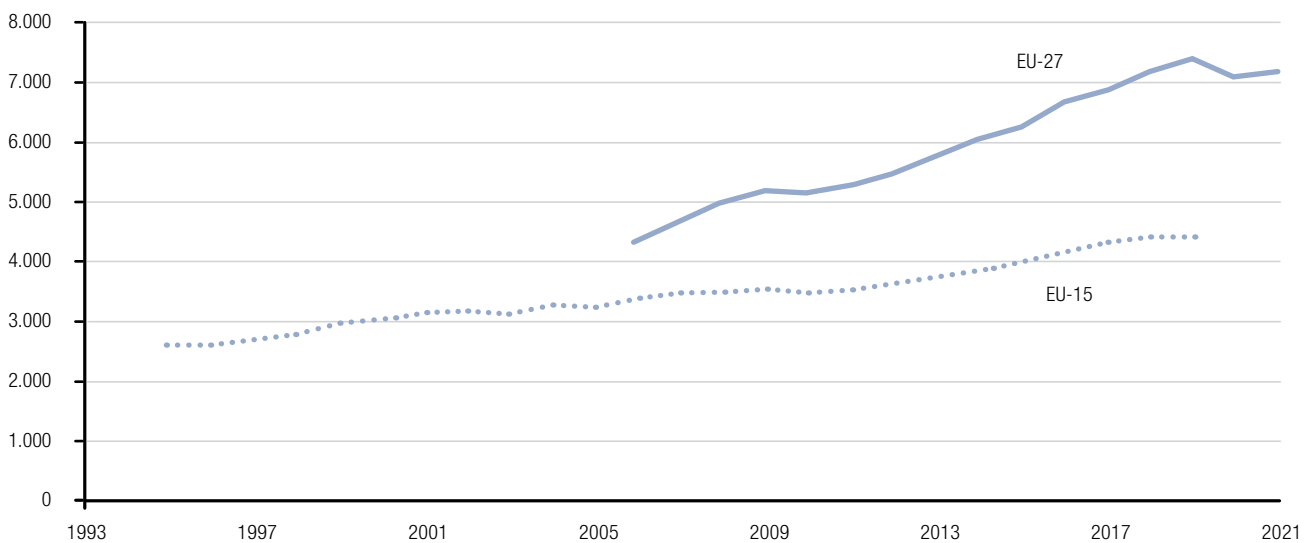
Einer Studie der Europäischen Kommission zufolge entspricht der wirtschaftliche Nutzen des Binnenmarktes – im Vergleich zu einem Szenario, in dem nur die Handelsregeln gemäß der Welthandelsorganisation (WTO) gelten – einem um 8 bis 9 Prozent höheren BIP für die EU.²⁵

Eine aktuelle Studie vom wissenschaftlichen Stab der Europäischen Zentralbank (EZB) geht davon aus, dass der aggregierte Binnenmarkteffekt auf das reale Wirtschaftswachstum zwischen 1993 und 2008 sogar bei 12 bis 22 Prozent liegt.²⁶

Abbildung 8:
Immer mehr Menschen arbeiten im europäischen Ausland

Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), die im EU-Ausland aktiv sind (in 1000)

Quelle: Eurostat.



²⁵ Vgl. Pataki (2014).

²⁶ Vgl. Lehtimäki und Sondermann (2022).

4 Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa

Trotz aller Erfolge, die die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt hervorgebracht haben, stehen Deutschland und Europa vor großen Herausforderungen. Vor allem in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist eine politische Zeitenwende angezeigt.²⁷ Die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine haben zu ökonomischen Verwerfungen und hohen staatlichen Ausgaben geführt, die auf Dauer nicht zu finanzieren sein werden. Hinzu kommen geostrategische Veränderungen, die dazu führen, dass sich Europa im Wettbewerb mit den USA und China behaupten muss. Darüber hinaus gibt es länger bekannte, aber lange ignorierte oder falsch angegangene Herausforderungen wie die Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung.²⁸

4.1 Staatsfinanzen zukunftsfest machen

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist eine der dringlichsten Aufgaben für Deutschland und Europa. Finanzpolitische Solidität ist wichtig, um finanzielle Spielräume für die Zukunft zu sichern – und zwar eigenverantwortlich, ohne bewusst auf die finanzielle „Solidarität“ anderer zu vertrauen. Krisen lassen sich leichter bewältigen, wenn fiskalische Puffer vorhanden sind und der Staat aufgrund seiner guten Bonität weiterhin Zugang zum Kapitalmarkt erhält.

Wie schnell sich günstige Rahmenbedingungen ändern können und zusätzlicher finanzpolitischer Bedarf entsteht, haben die vergangenen Jahre gezeigt. Maßnahmen zur Eindämmung und Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges und der Inflation haben in vielen Staaten zu hohen Ausgaben, sinkenden Einnahmen und steigenden Finanzierungskosten geführt. Noch vor kurzer Zeit behaupteten nicht wenige (Lobby-)Ökonomen und Aktivisten, Inflation und Zinsen würden auf Jahrzehnte hinaus auf niedrigem Niveau nahe der Nullgrenze verharren und unterhalb des Wirtschaftswachstums bleiben. Dies würde den Staaten bezüglich ihrer Verschuldung einen beständigen „Free Lunch“ beschieren.²⁹ Einen Freibrief für bedenkenlos steigende Staatsschulden gibt es jedoch nicht. Dauerhaft steigende Schuldenquoten sind entweder die Steuern oder die Inflation von morgen.

Im April 2023 betrug die Inflation in der Eurozone gemäß des Harmonisierten Verbraucherpreisindex 7,0 Pro-

zent.³⁰ Vom 10,6-prozentigen Rekordwert im Oktober 2022 hat sich die Inflation zwar erholt, sie ist aber immer noch zu hoch, um Entwarnung geben zu können. Den von der EZB angestrebten Zielwert von durchschnittlich 2,0 Prozent hatte die Eurozone zuletzt im Juni 2021 mit 1,9 Prozent erreicht. Ähnliches zeigt auch die um die schwankenden Energie- und Lebensmittelpreise bereinigte Kerninflation, die seit Juli 2021 von 0,7 Prozent kontinuierlich auf 5,6 Prozent im April 2023 gestiegen ist. Die EZB hat daher im Mai 2023 den Hauptrefinanzierungssatz erwartungsgemäß auf 3,75 Prozent und den Einlagensatz auf 3,25 Prozent angehoben. Weitere Zins-schritte sind erforderlich, wenn sich höhere Inflationserwartungen nicht verfestigen sollen.

Analog dazu haben sich die Finanzierungskosten für die öffentliche (und private) Verschuldung wesentlich erhöht. Bis Ende 2021 konnten sich einige Staaten wie Deutschland und Frankreich, auch aufgrund einer extrem expansiven Geldpolitik der EZB, noch zu Negativzinsen verschulden.³¹ Für 10-jährige Staatsanleihen musste selbst das hochverschuldete Italien Mitte August 2021 nur rund 0,5 Prozent an Zinsen zahlen. Bis Oktober 2022 hatten sich diese Zinsen in Italien auf knapp 4,8 Prozent nahezu verzehnfacht. Ende Mai 2023 betrugen die langfristigen Zinsen in Italien immer noch 4,4 Prozent, in Frankreich 3,1 Prozent und in Deutschland rund 2,5 Prozent. Insbesondere für hochverschuldete Staaten wie Italien und Frankreich, die jedes Jahr etwa 1/8 ihrer Verschuldung revolvieren müssen, sind steigende Zinsen eine enorme Herausforderung. Doch selbst für weniger stark verschuldete Staaten wie Deutschland bedeutet das neue Zinsniveau, dass sich die Zinsausgaben des Bundes von 4 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 40 Milliarden Euro im Jahr 2023 drastisch erhöhen.³² Diese Entwicklung macht es erforderlich, die Staatsausgaben zu überprüfen und zu priorisieren.

In Deutschland begünstigt die grundgesetzliche Schuldenbremse im Normalfall eine solide Finanzpolitik. Zwischen 2014 und 2019 konnte der Bundeshaushalt die sogenannte „schwarze Null“ halten und musste keine Nettokredite aufnehmen. Für die Haushalte der Krisenjahre 2020 bis 2022 sorgte die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse dafür, dass der Bund neue Rekordschulden von insgesamt rund 460 Milliarden Euro aufnehmen konnte. Seit 2023 ist die Schuldenbremse zum Regelfall zurückgekehrt. Der kreative Umgang mit „Sondervermögen“ oder „Transformationsfonds“ zeigt

²⁷ Vgl. Feld (2023).

²⁸ Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

²⁹ Vgl. Lenz (2020).

³⁰ Vgl. Daten der EZB.

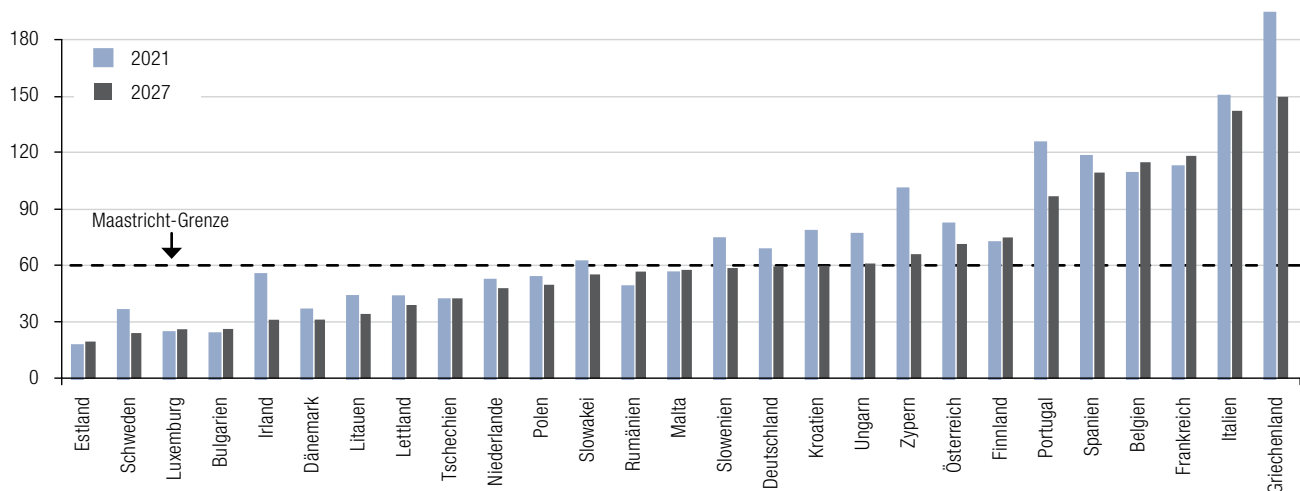
³¹ Vgl. Daten von MarketWatch.

³² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2023).

Abbildung 9:
Einhaltung der Maastricht-Schuldengrenze ist perspektivisch nur für wenige EU-Staaten herausfordernd

Verschuldung des Gesamtstaates in Prozent des BIP

Quellen: Eurostat für die Staatsschuldenquote im Jahr 2021; IMF, Fiscal Monitor, October 2022 für die Projektion der Staatsschuldenquote im Jahr 2027.



jedoch, dass einige politische Akteure sich schwer damit tun, fiskalisch nachhaltig zu agieren.³³

In Europa sollen ab 2024 die EU-Fiskalregeln wieder offiziell dazu beitragen, dass die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten eingedämmt wird. Auch hier galt ab 2020 eine Ausweichklausel, die es den Mitgliedstaaten krisenbedingt erlaubte, mehr Schulden aufzunehmen. Hinzu kommen weitere Schulden, die die Mitgliedstaaten vom neu geschaffenen „Wiederaufbaufonds“ der EU („NextGenerationEU“) als Finanzhilfen erhalten, die jedoch nicht in den nationalen Schuldenbilanzen auftauchen, sondern das Haftungsrisiko vergemeinschaften.³⁴ Zudem erleichtert die EZB seit Jahren mit ihren Anleihekaufprogrammen zumindest indirekt die Schuldenaufnahme der Mitgliedstaaten.³⁵ Obwohl es einigen Mitgliedstaaten schon in den ersten 20 Jahren der Währungsunion schmerzlich erging, ihre Schuldenquoten abzubauen, sollen die EU-Fiskalregeln weiter gelockert werden. Ginge es nach der Europäischen Kommission und den hochverschuldeten Mitgliedstaaten um Frankreich und Italien, sollen ab 2024 „flexiblere“ Regeln gelten. Der Gesetzesentwurf der

Kommission vom April 2023 sieht unter anderem für die Mitgliedstaaten bei Ausgaben und Schuldenquoten großzügige, individuell mit der Kommission auszuhandelnde Anpassungspfade vor. Zudem plant der Entwurf, dass sich die Kommission durch delegierte Rechtsakte selbst weitere Befugnisse bei der Ausgestaltung des präventiven Arms geben kann.³⁶

Mit diesem Gesetzesentwurf schlägt die Kommission die falsche Richtung ein. Die Anwendung der Regeln würde weniger transparent und nachvollziehbar werden. Außerdem würde sich der diskretionäre Handlungsspielraum der Kommission weiter erhöhen. Dabei war es in der Vergangenheit die Kommission selbst, die mit ihrer laxen Regelauslegung dafür gesorgt hat, dass die Mitgliedstaaten weniger Druck verspürten, sich an die Regeln zu halten. Besser wäre es, auf eine Entpolitisierung der Fiskalregeln und automatisierte Sanktionsverfahren hinzuwirken oder bei einer vollumfassenden Reform neue Regeln zu etablieren, die stärker auf Marktdisziplinierung setzen. Dies würde zugleich die fiskalische Dominanz der Geldpolitik der EZB reduzieren, die der erforderlichen Unabhängigkeit der Geldpolitik entgegensteht.³⁷

³³ Vgl. Kohlstruck (2023).

³⁴ Vgl. König (2022a).

³⁵ Vgl. Kronberger Kreis (2021b), König (2022b).

³⁶ Vgl. Europäische Kommission (2023a).

³⁷ Vgl. König (2023).

4.2 Sozialsysteme fiskalisch nachhaltig gestalten und den demografischen Wandel berücksichtigen

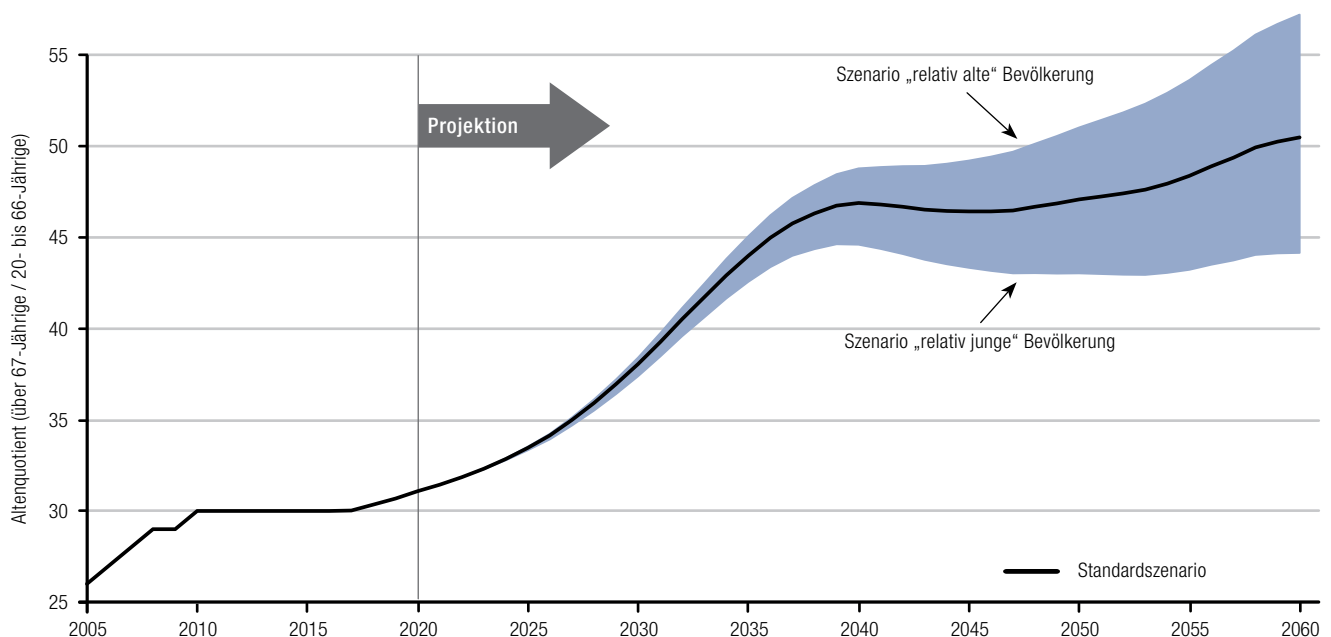
Die expliziten Schulden sind bei der Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit jedoch nur die halbe Wahrheit – genau genommen noch nicht einmal das. In Deutschland weist der Staat lediglich ein Fünftel seiner Staatsschulden transparent aus.³⁸ Der weitaus größere Teil der Verschuldung entfällt auf die sogenannten impliziten Schulden, die die nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat widerspiegeln. Im Unterschied zur expliziten Verschuldung, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Verschuldung der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite. In Deutschland belaufen sich die impliziten Schulden im Jahr 2022 auf rund 330 Prozent des BIP. Die Summe aus expliziten und impliziten Schulden (die sogenannte „Nachhaltigkeitslücke“) macht demnach in Deutschland knapp das Vierfache des BIP aus.

Die Nachhaltigkeitslücke ist in den vergangenen Jahren zwar durch die Corona-Pandemie stark angestiegen. Die impliziten Schulden resultieren aber vor allem daraus, dass Staaten ihre sozialen Sicherungssysteme nicht nachhaltig finanzieren. Sie betreiben eine Sozialpolitik, die die Herausforderungen des demografischen Wandels weitestgehend ignoriert und die Generationengerechtigkeit aus dem Blick verliert. Von der Dringlichkeit des politischen Handelns ist in weiten Teilen Europas, insbesondere in Deutschland, bislang wenig zu sehen. Dies liegt unter anderem daran, dass der demografische Wandel sowie die gemachten Versprechungen und Wahlgeschenke – in Deutschland etwa die abschlagsfreie Rente mit 63, die Mütterrente, die Grundrente, doppelte Haltelinien oder die Begrenzung der Eigenanteile („Sockel-Spitze-Tausch“) in der Pflegeversicherung – noch nicht zu einer merklichen finanzpolitischen Belastung geführt hat.³⁹

Dies wird sich in den kommenden Jahren allerdings ändern. Die rasche Zunahme des Altenquotienten in wenigen Jahren wird dazu führen, dass sich die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV) finanziell neu

Abbildung 10:
Die Bevölkerungsalterung schreitet unablässig voran

Quelle: Raffelhüschen et al. (2022).



38 Vgl. Raffelhüschen et al. (2022).

39 Zur „Vollversicherung“ in der SPV siehe etwa Raddatz (2020).

40 Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

aufstellen müssen. Das in der GRV und SPV angewandte Umlagesystem sollte grundsätzlich stärker durch kapitalgedeckte Elemente ergänzt werden. Die steigende Lebenserwartung macht es zudem unumgänglich, das gesetzliche Renteneintrittsalter weiter anzuheben. Die Regelaltersgrenze sollte ab dem Jahr 2031 an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden. Würde die doppelte Haltelinie wieder abgeschafft und jede weitere Erhöhung der Lebenserwartung zu zwei Dritteln auf eine höhere Lebensarbeitszeit und zu einem Drittel auf eine längere Rentenbezugsdauer entfallen, könnte eine erhebliche finanzielle Stabilisierung der GRV erreicht werden.⁴⁰ Bei der Finanzierung der SPV könnte die Einführung einer Karenzzeit, in der die Pflegekosten zunächst selbst finanziert werden müssen, die Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung stärken.⁴¹

Der Altenquotient steigt jedoch nicht nur in Deutschland, sondern überall in der EU – in den meisten süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sogar in Richtung 70 Prozent bis zum Jahr 2070, d.h. dass zu diesem Zeitpunkt auf 100 potenziell Erwerbstätige fast 70 Rentner entfallen.⁴² Da auch dort entsprechende Rückstellungen zumeist fehlen, ist die Nachhaltigkeitslücke ein europaweites Phänomen. Beispielsweise betragen etwa in Rumänien und in der Slowakei die impliziten Staatsschulden jeweils mehr als 650 Prozent des BIP.⁴³ Daher ist es wichtig, strukturelle Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die zu einer Verbesserung der fiskalischen Nachhaltigkeit führen, in allen EU-Mitgliedstaaten durchzuführen und diese langfristig durchzuhalten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus verstärkt darum bemüht sein, die Kosten der Sozialversicherungen auf mehr Beitragszahler aus dem Ausland zu verteilen. Hier könnte sich der EU-Binnenmarkt stärker öffnen und dadurch auch die negativen Folgen des demografiebedingten Fachkräftemangels in Europa abfedern. Die EU sollte noch gezielter Fachkräfte aus Drittstaaten anwerben und dafür internationale Kooperationen eingehen. Eine solche Kooperation mit der Afrikanischen Union könnte beispielsweise dazu beitragen, den steigenden „illegalen“ Migrationsdruck aus Afrika zu entschärfen. Die „Blaue Karte EU“ könnte in diesem Zug so reformiert werden, dass künftig geringere Gehaltsanforderungen für den Erhalt eines befristeten Aufenthalts- und Arbeitsrechts in der EU ausreichen.

Wenig ratsam wäre es hingegen, die Sozialpolitik auf die Ebene der EU zu verlagern. Die Sozialpolitik fällt aus guten Gründen größtenteils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten,

die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip mit passgenaueren Regelungen auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten und sozialpolitischen Herausforderungen des jeweiligen Landes reagieren können. Einheitliche Sozialstandards können ein – vor allem für wohlhabende Staaten – vermeintlich vorteilhaftes Protektionismusunstrument darstellen, das die Wettbewerbsfähigkeit und den Aufholprozess wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Eine Vergemeinschaftung der nationalen Sicherungssysteme würde darüber hinaus die bisherige Erfolgsgeschichte des Binnenmarktes konterkarieren und dazu führen, dass in der EU Handlung und Haftung auseinanderfallen, Fehlanreize verstärkt werden und die Akzeptanz der europäischen Integration auf Seiten der Bürger schwindet.

4.3 Energiewende und Klimapolitik effizient vorantreiben

Der Klimawandel und die beabsichtigte Dekarbonisierung von Wirtschaftsprozessen stellen ebenfalls eine große Herausforderung für Deutschland und Europa dar. Dies trifft sowohl auf die beabsichtigte Transformation in Richtung einer ökologisch nachhaltigen Produktions- und Lebensweise als auch auf die Anpassung an den Klimawandel selbst zu. Er betrifft alle Menschen weltweit und macht ein global koordiniertes Vorgehen unverzichtbar.

Klima- bzw. Umweltschäden sind klassische Beispiele für negative externe Effekte, die in einem Marktsystem zunächst nicht hinreichend gelöst werden, weil die Entscheidungen der Verursacher nicht mit den Präferenzen der Betroffenen übereinstimmen und daher staatliches Eingreifen erfordern. Da ein einzelner Staat durch eigene Maßnahmen jedoch nur begrenzt Einfluss auf das Klima nehmen kann, entsteht ein Trittbrettfahrerproblem: Der handelnde Staat trägt die Kosten seiner Bemühungen, profitiert aber nicht in gleichem Maße von den Vorteilen. Andere Volkswirtschaften können hingegen von diesen Maßnahmen profitieren, ohne die Kosten zu tragen. Dies führt zu unzureichenden Anstrengungen bei der Emissionsminderung. Eine erfolgreiche Klimapolitik sollte diese Anreizprobleme berücksichtigen und dazu beitragen, dass finanzielle Ressourcen so effizient und effektiv wie möglich eingesetzt werden. Eine Klimapolitik, die internationale Koordination und volkswirtschaftliche Erwägungen ausblendet, wird erfolglos bleiben.

⁴¹ Vgl. Bahnsen und Raffelhüschen (2019).

⁴² Vgl. Europäische Kommission (2022).

⁴³ Vgl. Raffelhüschen, Rudolph und Will (2021).

⁴⁴ Vgl. <https://www.wsj.com/articles/worlds-dumbest-energy-policy-11548807424>.

Die deutsche Klimapolitik wird selten als besonders nachahmenswert beschrieben. Die Herausgeber des Wall Street Journal betitelten Anfang 2019 Deutschlands parallelen Ausstieg aus der Kern- und Kohleenergie gar als „world's dumbest energy policy“.⁴⁴ In der Tat ist die Bilanz der Energie- und Klimapolitik bislang ernüchternd, obwohl Deutschland enorme finanzielle Anstrengungen zur Emissionsreduktion unternommen hat und zuweilen mit bemerkenswertem Aktivismus agiert. Für sehr viel Geld wurde sehr wenig erreicht: Trotz kleintelliger Regulierungen und dreistelliger Milliardenbeträge, die der deutsche Staat in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Namen der Energiewende ausgegeben hat, beträgt der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch derzeit lediglich 17 Prozent.⁴⁵ Dies hat zur Folge, dass Deutschland noch auf Jahre hinaus auf fossile Energien wie die CO₂-intensive Kohlekraft angewiesen ist – erst recht seit dem Ausstieg aus der Kernenergie im April 2023. Die Volatilität der erneuerbaren Energien hat dazu geführt, dass Deutschland vermehrt auf importiertes Gas als grundlastfähige Brückentechnologie setzen muss, weshalb die deutsche Energieversorgung zwischenzeitlich stark von russischem Erdgas abhängig war und die Energiesicherheit infolge des russischen Krieges gegen die Ukraine erheblich in Gefahr geraten ist. Die deutschen Haushalte und Unternehmen zahlen – selbst ohne die inzwischen weggefallene EEG-Umlage – weltweit die höchsten Energiepreise. Seit Januar 2023 sorgt ein bis zu 200 Milliarden Euro schwerer „Abwehrschirm“ zudem dafür, dass die Strom-, Gas- und Wärmekosten staatlich gebremst werden. Um die deutsche Industrie von einer Abwanderung abzuhalten, soll darüber hinaus ein staatlicher Preisdeckel für Industriestrom eingeführt werden, der weitere Kosten und Fehlanreize verursachen würde. Es ist daher kaum verwunderlich, dass das Ausland nicht den deutschen Sonderweg wählt, sondern vermehrt auf die eigene Produktion von Kern- und Schiefergas setzt. Deutschland findet sich dadurch häufig in der paradoxen Rolle wieder, einerseits das Ausland für seine fossile Energieproduktion zu tadeln und andererseits dessen Energie zu importieren.

Hinzu kommt, dass die kostenintensive Energiewende kaum etwas zur Erreichung der ambitionierten Klimaschutzziele beiträgt. Die größten Treibhausgasreduktionen Deutschlands sind im Wesentlichen auf die Abwicklung maroder DDR-Industrieanlagen nach der Wiedervereinigung zurückzuführen – lange bevor die deutsche Energiewende ihren Anfang nahm. Zwischen 1999 bis 2008 sanken die Emissionen nur noch leicht, von 2009 bis 2016 stagnierten sie sogar.

Die Klimaschutzziele 2020 schienen lange unerreichbar und wurden letztlich nur aufgrund des wirtschaftlichen Stillstands während der Corona-Pandemie erzielt.

Doch selbst wenn Deutschland zukünftig alle Klimaschutzversprechen problemlos einhalten sollte, wäre für das globale Klima wenig gewonnen. Mit einem Anteil von weniger als zwei Prozent an den weltweiten Treibhausgasemissionen ist Deutschland ökologisch schlicht zu unbedeutend, um das Klima zu beeinflussen (vgl. Abbildung 11). Schlimmer noch: Die verringerte deutsche Nachfrage nach fossilen Energien kann zu Preisnachteilen führen, was zu mehr Emissionen in anderen Ländern beitragen kann. Des Weiteren können die hohen Energiekosten in Deutschland und Europa zu „carbon leakage“ führen, wodurch die emissionsintensiven Güter in Ländern mit niedrigeren Umweltstandards produziert und dann von der EU importiert werden. Dem Klima wäre dadurch nicht geholfen.

Bei der Emissionsreduktion wird es künftig insbesondere auf die asiatischen Staaten ankommen, die – analog zu ihrem weltweiten Bevölkerungsanteil – inzwischen für mehr als 60 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Ohne eine internationale Koordination mit China, Indien und den USA ist eine effektive Klimapolitik chancenlos. Insofern sollten Deutschland und Europa mehr politisches Kapital darauf verwenden, einen globalen Klimacub voranzubringen, der auf einen umfassenden, globalen CO₂-Preis setzt. Im Dezember 2022 haben die G7-Staaten erste Schritte für einen Klimacub unternommen. Dieser sollte zwingend um weitere Staaten ergänzt werden, sodass zumindest die G20-Staaten daran teilnehmen, die zusammen für mehr als 80 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich sind.

Dies bedeutet nicht, dass Deutschland nichts zum Klimaschutz beitragen kann. Die deutsche Klimapolitik sollte jedoch andere Prioritäten setzen. Insbesondere Innovationen müssen eine stärkere Rolle in der Klimapolitik einnehmen. In erster Linie auf diese Weise kann Deutschland einen global relevanten Beitrag leisten, indem die hier entwickelten klimafreundlichen und zugleich bezahlbaren Technologien international genutzt werden und die Dekarbonisierung von Wirtschaftsprozessen befördern. Klimaschutz erfordert staatliche Investitionen, vor allem eine technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung. Allerdings sind die zu erbringenden privaten Investitionen um ein Vielfaches höher und setzen angemessene Rahmenbedingungen voraus. Steuerpolitische Maßnahmen wie Abschreibungserleichterungen könnten hierbei zielgenau und effizient wirken.⁴⁶

⁴⁵ Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#definition-und-einflussfaktoren>.

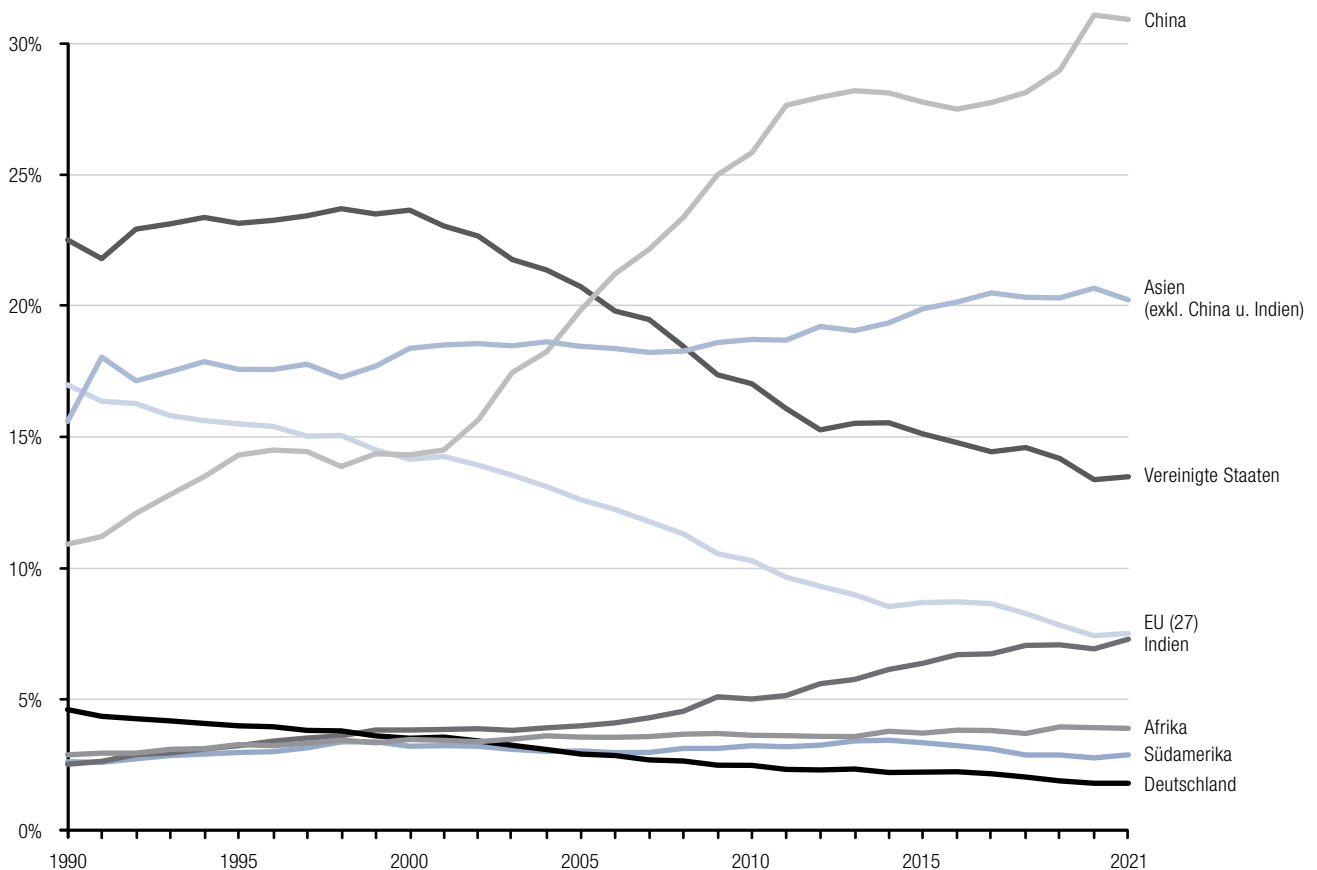
⁴⁶ Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

Abbildung 11:

Klimapolitik ist eine globale Aufgabe: Ohne Asien und die USA ist Klimaschutz chancenlos

Jährlicher Anteil an den globalen Treibhausgasmissionen (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF))

Quelle: Our World in Data; Global Carbon Project.



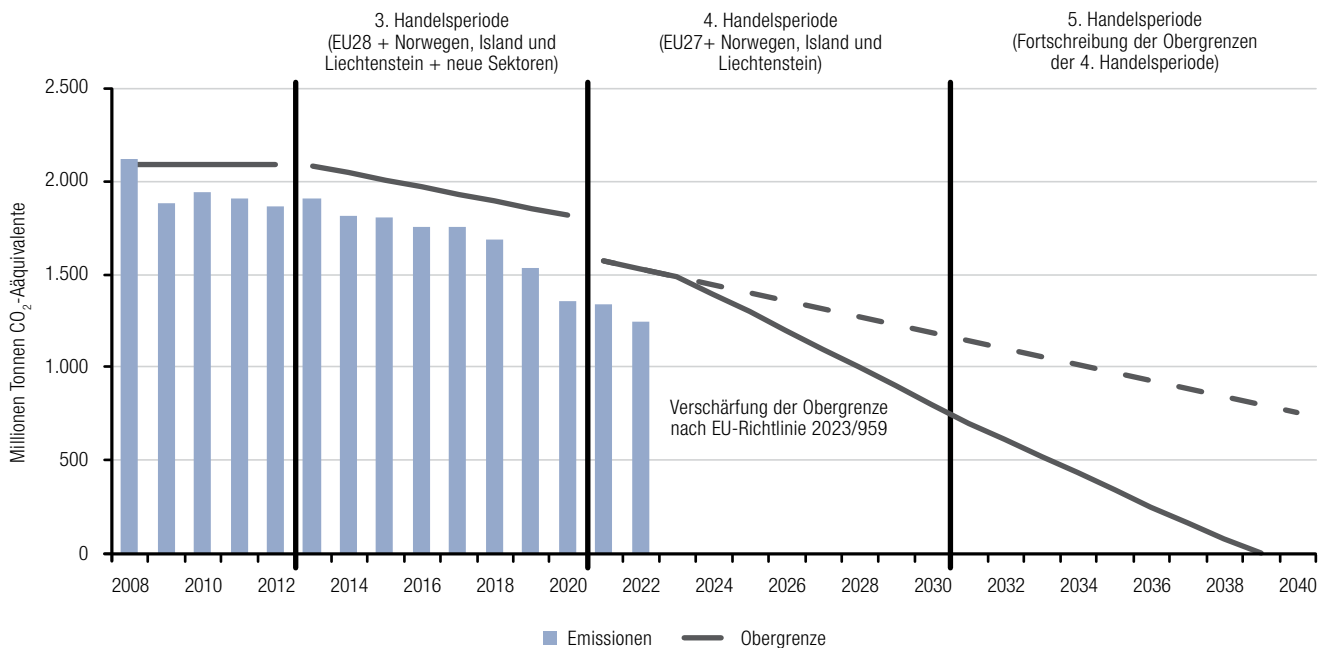
Kosteneffizient und gleichsam wirksam wäre es, wenn die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, den CO₂-Preis in den Mittelpunkt ihrer Klimapolitik stellen würde. Zwar sind inzwischen rund zwei Drittel der deutschen Emissionen von nationalen oder europäischen CO₂-Preisen betroffen, jedoch werden diese durch diverse Regulierungen, Sektorziele und Subventionen für bestimmte Technologien konterkariert. Beispielsweise ist es wenig zielfördernd, ein weitreichendes Gebäudeenergiegesetz einführen zu wollen oder den Kauf von Elektroautos mit einem hohen Umweltbonus zu versehen, wenn zeitgleich die Sektoren Wärme und Verkehr im nationalen Emissionshandel (nEHS) eingebunden

sind. Ein solches unabgestimmtes Vorgehen macht Klimapolitik unnötig teuer und steht der erforderlichen Technologieoffenheit und Akzeptanz in der Bevölkerung entgegen. Würde die Bundesregierung auf die Bepreisung von CO₂ als Leitinstrument tatsächlich vertrauen und Partikularinteressen widerstehen, könnte sie auf vielerlei Aktionismus verzichten.

Insbesondere der Europäische Emissionshandel (EU-EHS) sollte eine größere Rolle einnehmen und schnellstmöglich um weitere Sektoren und Staaten erweitert werden. Seit 2005 werden im EU-EHS die gewünschten Treibhausgasreduktionen der mehr als 10.000 teilnehmenden Anlagen aus 30 europäischen Staaten eingehalten, die zusammen rund

Abbildung 12:
Gesicherte Zielerreichung und Zielverschärfung im Europäischen Emissionshandel (EU-EHS)

Quelle: Eigene Darstellung; Europäische Umweltagentur; Europäische Kommission (2023), Amtsblatt der Europäischen Union, L 130, 66. Jahrgang, 16. Mai 2023.



45 Prozent der EU-Emissionen ausmachen. Seit 2012 nimmt auch der innereuropäische Luftverkehr teil. Eine politisch vereinbarte Obergrenze legt dabei fest, wie viele Emissionen insgesamt ausgestoßen werden dürfen. Die am EU-EHS teilnehmenden Anlagen müssen für ihre Emissionen Berechtigungen vorweisen, andernfalls drohen hohe Geldstrafen. Die Berechtigungen werden vom Staat (seit 2013 standardmäßig durch Auktion) direkt veräußert und bei Bedarf am Sekundärmarkt gehandelt. Nachfrage und Angebot bestimmen den CO₂-Preis. Dadurch werden die externen Kosten der Emission verursachergerecht internalisiert und zugleich Anreize gesetzt, Treibhausgase dort zu vermeiden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Dies geschieht im EU-EHS mit marktwirtschaftlichen Elementen, ohne jegliche zentrale Feinststeuerung.⁴⁷

In einer im Mai 2023 veröffentlichten Richtlinie haben das Europäische Parlament und der Rat der EU zudem beschlossen, eine Verschärfung des EU-EHS vorzunehmen, sodass die Emissionen bis 2030 gegenüber 2005 um 62 Prozent gesenkt werden. Eine mögliche Fortschreibung des verschärf-

ten Reduktionspfades über 2030 hinaus würde bedeuten, dass im Jahr 2039 die Energiewirtschaft und energieintensiven Industrien keine neuen Zertifikate mehr kaufen können – rund 20 Jahre früher als ursprünglich geplant. Sinnvollerweise würde das EU-EHS aber im Jahr 2031 mit dem beschlossenen separaten Europäischen Emissionshandel (EU-EHS II) für die Sektoren Verkehr und Gebäude zusammengelegt werden, um die beste Kosteneffizienz über alle Sektoren hinweg erreichen zu können. Dieses neue EU-EHS II soll bis zum Jahr 2027 eingeführt werden und wird künftig gemeinsam mit dem ersten EU-EHS rund 75 Prozent der EU-Emissionen abdecken. Effizient wäre es, wenn spätestens dann der nEHS Deutschlands im EU-EHS II aufgeht. Ab 2034 sollen zudem stärkere Schutzmechanismen für europäische Unternehmen greifen. Dann müssen auch Produzenten aus Drittstaaten für CO₂-Emissionen zahlen, wenn sie ihre Waren in der EU verkaufen wollen. Dieser sogenannte CO₂-Grenzausgleich (CBAM) kann globale Koordination jedoch nicht ersetzen.

Die EU sollte sich viel stärker auf den EU-EHS konzentrieren und für dessen Erweiterung über Europas Grenzen

⁴⁷ Vgl. Kronberger Kreis (2014) sowie König (2019).

hinaus einsetzen, damit im besten Fall ein weltweiter Emissionshandel entstehen kann. Andernfalls werden die globalen Treibhausgasemissionen nicht effektiv sinken. Hierbei hilft auch ein extrem teures und dirigistisches Vorgehen des europäischen Green Deals kaum weiter. Die EU muss weniger auf Subventionen und Verbote setzen und sollte ihre Versuche, mit einer Taxonomie wirtschaftliche Aktivitäten lenken zu wollen, auf ein Minimum reduzieren. Auch wenn mit der Taxonomie gute Absichten verbunden sein mögen, ist sie aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten. Jeder noch so akribisch geführte Kriterienkatalog kann mit der dynamischen und komplexen Entwicklung wirtschaftlicher Prozesse nicht Schritt halten und erfordert permanente Neujustierungen, die langfristig orientierten Investitionen entgegenstehen und darüber hinaus mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen verbunden sind. Diese „Anmaßung von Wissen“, die gesamte Wirtschaft in „gut“ und „schlecht“ einteilen zu können, führt unweigerlich zu Fehlallokationen und Stigmatisierungen ganzer Wirtschaftsbereiche, die dem geforderten Transformationsprozess eher schaden.⁴⁸

4.4 Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität ohne Subventionswettlauf erhöhen

Die wirtschaftspolitische Debatte in Berlin und Brüssel wird zunehmend von einem Politikansatz geprägt, der prinzipiell mehr auf den Staat und weniger auf den Markt vertraut. Die vergangenen Krisen erforderten staatliche Handlungsfähigkeit. Krisen gelten im Allgemeinen als Zeiten der Exekutive. Dadurch hat sich mancherorts jedoch der Eindruck verfestigt, dass der Staat die wirtschaftliche Entwicklung mehr steuern sollte als der Marktmechanismus. Dabei wären eine Absage an staatliche Wirtschaftslenkung und stattdessen ein klarer Fokus auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen in Deutschland und Europa wesentlich erfolgversprechender.

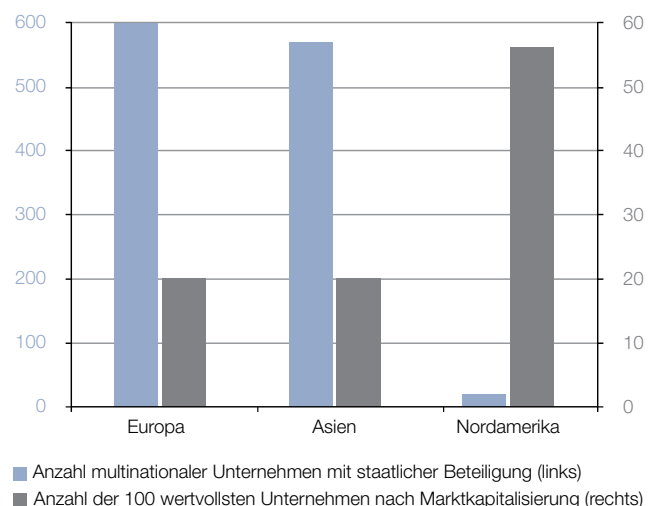
Die Europäische Kommission und einige nationale Regierungen scheinen nicht abgeneigt zu sein, in einen internationalen Subventionswettlauf einzusteigen. Der im August 2022 verabschiedete Inflation Reduction Act (IRA) der USA hat in der EU reflexartig dazu geführt, eigene Subventionen zu fordern.⁴⁹ So setzte sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Ende 2022 für einen gemeinschaftlich über

Schulden finanzierten „Souveränitätsfonds“ ein, um Investitionen in grüne Technologien zu subventionieren.⁵⁰ Im Rahmen der Vorstellung des „grünen Industriepans“ (Green Deal Industrial Plan) hat die Kommission im Februar 2023 ihre Pläne konkretisiert. So soll neben dem Souveränitätsfonds auch die Wettbewerbspolitik gelockert werden, um den Staaten mehr Beihilfen für den grünen Wandel zu gewähren.⁵¹

Dabei scheint die EU vergessen zu haben, dass sie bereits im Rahmen ihres „Wiederaufbauprogrammes“ (NGEU) und des regulären EU-Haushaltes in den nächsten Jahren Projekte für den Klimaschutz in Höhe von insgesamt 550 Milliarden Euro fördert, die im Wesentlichen an private oder staatliche Unternehmen in der EU fließen werden. Der IRA könnte darum eher als Antwort auf den NGEU verstanden werden. Zudem scheint man wie in der im Jahr 2019 von den Wirtschaftsministern Frankreichs und Deutschlands vorgestellten „Industriestrategie“ davon auszugehen, mit staatlichen Beihilfen die Wirtschaft nach eigenen Vorstellungen planmäßig umkrempeln zu können. Ein Blick auf Abbildung 13 verdeutlicht hingegen, dass staatliche Beteiligungen kein Garant für globale Champions nach amerikanischem Vorbild sind. Europa sollte sich vielmehr darauf besinnen, dass der Staat in den seltensten Fällen der bessere Unternehmer ist.

Abbildung 13:
Globale Champions nach staatlichem Plan?

Quelle: König (2020).



48 Vgl. König (2021).

49 Der IRA sieht Finanzmittel in Höhe von 64 Milliarden Dollar für das amerikanische Gesundheitswesen und 369 Milliarden Dollar für die Energiesicherheit und den Klimaschutz vor, die Unternehmen mit Produktion in den USA beanspruchen können.

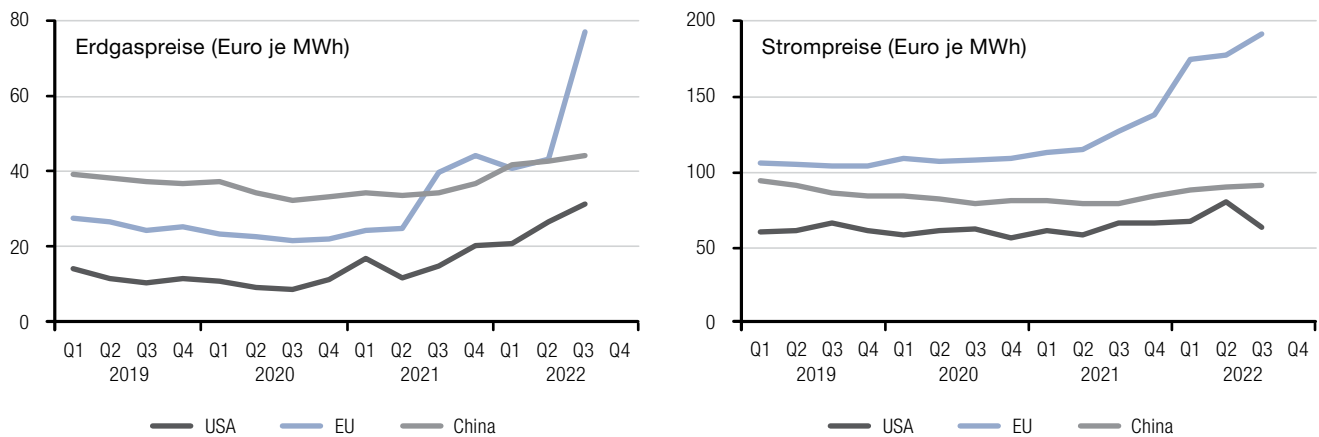
50 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/pro-und-contra-die-usa-bevorzugen-amerikanische-firmen-die-eu-will-mit-einem-fonds-kontern-ist-das-der-richtige-weg/28849460.html>.

51 Vgl. Europäische Kommission (2023b).

Abbildung 14:
Europa hat enorme Standortnachteile bei den Energiepreisen

Effektive Erdgas- und Strompreise für industrielle Abnehmer

Quelle: EC, Quarterly report on European electricity markets, Vol. 15(3), 2022.



Die Tatsache, dass in den USA regelmäßig die wertvollsten Unternehmen entstehen, ist nicht zuletzt auf die Standortattraktivität und dortigen Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen. So sind beispielsweise die Unternehmenssteuern als auch die Lohnstückkosten in Deutschland und den meisten Mitgliedstaaten wesentlich höher als in den USA.⁵² Zudem fallen die Energiepreise in den USA wesentlich niedriger aus als in Europa (vgl. Abbildung 14), was vor allem

im Industriesektor einen erheblichen Wettbewerbsvorteil für die USA darstellt.

Hinzu kommt, dass die USA nicht nur innovativer und somit produktiver sind als beispielsweise Deutschland, sondern die amerikanischen Arbeitnehmer eine höhere Arbeits- und Leistungsbereitschaft aufweisen (vgl. Abbildung 15), während hierzulande die Vier-Tage-Woche bei vollem Lohnausgleich diskutiert wird.

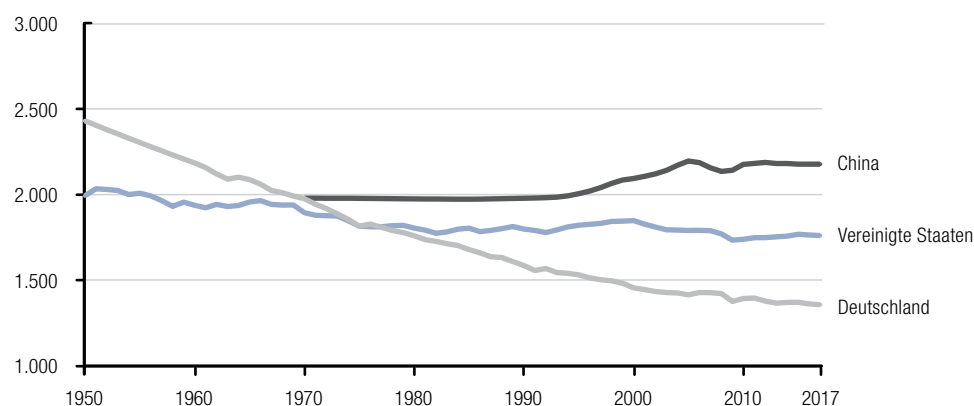


Abbildung 15:
Deutsche arbeiten immer weniger

Durchschnittliche Arbeitszeit pro Jahr und Arbeitnehmer (in Stunden)

Quelle: Our World in Data.

⁵² Vgl. Daten der OECD.

Abbildung 16:
Europa fällt zurück, China holt auf

Links: Anteil des realen BIP (in KKS) am weltweiten BIP; Rechts: reales BIP pro Kopf in Relation zu den USA

Quelle: Our World in Data; IMF, World Economic Outlook.

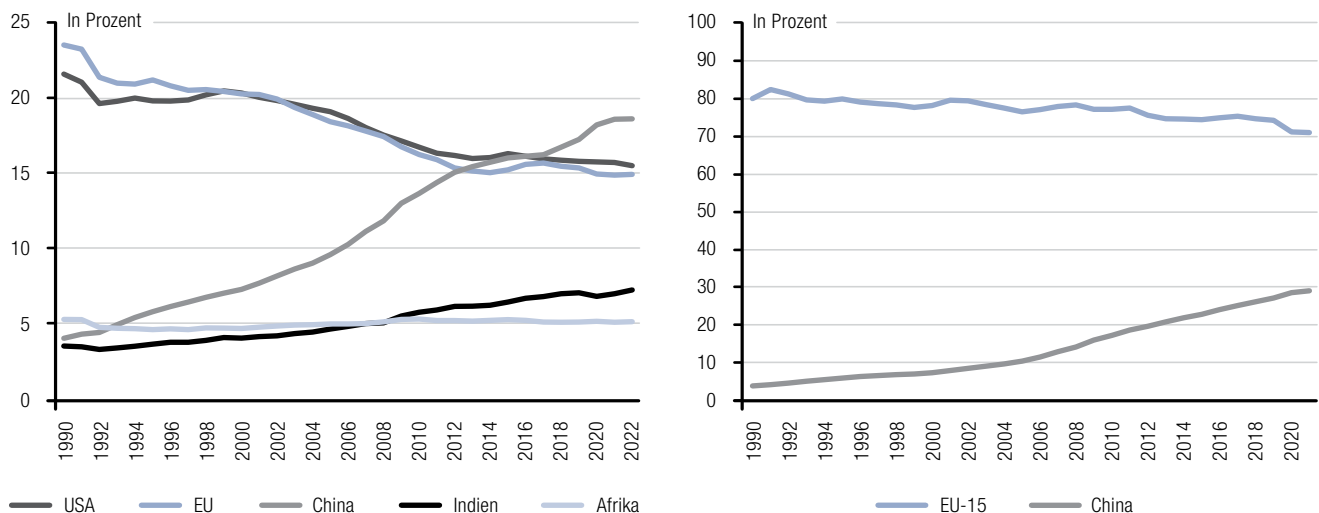
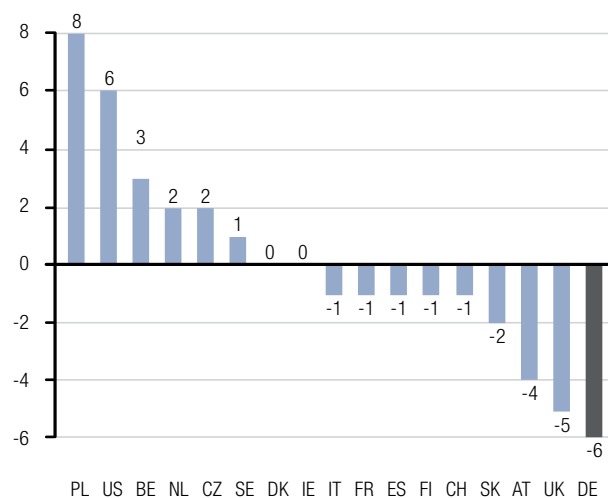


Abbildung 17:
Deutschlands Wettbewerbsposition ist im Sinkflug

Veränderung der Rangplätze im Länderindex Familienunternehmen seit dem Jahr 2006

Quelle: Meyer (2023); Fischer et al. (2023).



Folglich ist auch die Wirtschaftsleistung pro Kopf in den USA in den vergangenen Jahrzehnten stärker gestiegen als in Deutschland oder der EU (vgl. Abbildung 16). Europa fällt immer mehr zurück. Insbesondere Deutschlands Wettbewerbsposition befindet sich seit einigen Jahren im Sinkflug (vgl. Abbildung 17).

Um im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe und Unternehmen nicht weiter den Anschluss zu verlieren, muss Europa die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität erhöhen.⁵³ Dies gelingt, den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft folgend, vor allem durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen. Anstatt auf industriepolitische Subventionen und staatlich gelenkte Preise zu setzen, sollten die Mitgliedstaaten beispielsweise ihr Energieangebot ausweiten und mehr in die Grundlagenforschung investieren. Zudem sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Europa dafür sorgen, dass der Binnenmarkt weiter vollendet wird, indem beispielsweise die unterschiedlichen Kapitalmärkte grenzüberschreitend zu einer schlagkräftigen Kapitalmarktunion zusammenwachsen. Außerdem gilt es, die enorm gestiegenen Bürokratielasten für Unternehmen und Bürger zu reduzieren sowie die Verfügbarkeit und Qualität der digitalen Infrastruktur zu verbessern. Hier hat insbesondere Deutschland nach wie vor einen großen Nachholbedarf und entscheidenden Standortnachteil.

⁵³ Vgl. Meyer (2023).

Literatur

- Acemoglu, D. und J. Robinson** (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House Inc., New York.
- Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft** (2023), Alfred Müller-Armack und das große ‚S‘ – 75 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Katalog zur Ausstellung, Tübingen.
- Bahnsen, L. und B. Raffelhüschen** (2019), Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz, ifo Schnell-dienst 1/2019, 72. Jahrgang, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Böhm, F.** (1961), Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht (Hrsg.): *Kartelle und Monopole im modernen Recht*, Karlsruhe.
- Böhmer, M., Weisser, J. und K. Drechsler** (2014), 20 Jahre Binnenmarkt: Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023), BMF-Monatsbericht Februar 2023, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- von Dietze, C., Eucken, W. und A. Lampe** (1942), Wirtschafts- und Sozialordnung, in: N. Goldschmidt (Hrsg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2008.
- Eucken, W.** (1948), Das ordnungspolitische Problem, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1.
- Europäische Gemeinschaften** (1989), Bulletin, Sonderbeilage 6/1989. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission** (1988), *Europe 1992: The Overall Challenge*, SEC (88)524 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2022), *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2023a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Effective Coordination of Economic Policies and Multilateral Budgetary Surveillance and Repealing Council Regulation (EC) No 1466/9, COM (2023)240 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2023b), *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, COM (2023)62 final, Brüssel.
- Erhard, L.** (1957), *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf.
- Feld, L. P.** (2023), Zeitenwende in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Blick von außen – Der ökonomische Gastbeitrag, in: BMF-Monatsbericht Februar 2023, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Fischer, L., Gundert, W., Heinemann, F., Kraus, M. und S. Weck** (2023), *Länderindex Familienunternehmen*, 9. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.
- Heckelman, J.C.** (2000), Economic Freedom and Economic Growth: A Short-run Causal Investigation, *Journal of Applied Economics*, III (1), S. 71–91.
- König, J.** (2017), The EU Index of Integration Effort, in: P. de Lombaerde und E.J. Saucedo Acoste (Hrsg.), *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration*, Springer, S. 73–94.
- König, J.** (2018), 70 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Positionspapier Nr. 10, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2019), CO₂-Preis und Klimaschutz, Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2020), EU-Stabilität nach Corona: Subsidiarität und Solidarität, Auf den Punkt Nr. 3, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2022a), Europas Schuldenproblem, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 164, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2022b), EZB-Anleihekäufe: Sprengkraft für die Eurozone, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2023), Reform der Europäischen Fiskalregeln: Mit mehr Marktdisziplin und Eigenverantwortung zu fiskalischer Nachhaltigkeit, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J. und Ohr, R.** (2013), Different Efforts in European Economic Integration: Implications of the EU Index, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51(6), S. 1074–1090.
- Kohlstruck, T.** (2023), Transformationsfonds als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2010), Mehr Mut zum Neuanfang, Kronberger Kreis-Studie Nr. 51, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2014), Neustart in der Energiepolitik jetzt!, Kronberger Kreis-Studie Nr. 58, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021a), Die Herausforderungen jetzt annehmen!, Kronberger Kreis-Studie Nr. 68, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021b), Die geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank: Was geändert werden sollte und was nicht, Kronberger Kreis-Studie Nr. 67, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Lehtimäki, J. und D. Sondermann (2022), Baldwin versus Cecchini Revisited: The Growth Impact of the European Single Market, *Empirical Economics* 63, S. 603-635.

Lenz, F. (2020), Corona-Schulden – Eine Last für zukünftige Generationen?, Positionspapier Nr. 11, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Mertins, V. (2013), Soziale Marktwirtschaft: Leuchtturm oder Irrlicht?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 119, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Meyer, T. (2023), Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland – Neue Wege gehen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 168, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Mion, G. und D. Ponattu (2019), Estimating Economic Benefits of the Single Market for European Countries and Regions, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Müller-Armack, A. (1946), Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Kastell, München.

Müller-Armack, A. (1956), Soziale Marktwirtschaft, in: von Beckerath, E. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart.

Pataki, Z. (2014), The Cost of Non-Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited': An Overview of the Potential Economic Gains from further Completion of the European Single Market, European Parliamentary Research Service, PE 510.981.

Raddatz, G. (2020), Soziale Pflegeversicherung: Geplante Vollversicherung ist das falsche Signal, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seufert, S. und F. Wimmesberger (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschchen, B., Rudolph, K. und S. Will (2021), Ehrbare Staaten? Update 2021: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Röpke, W. (1947), Das Kulturideal des Liberalismus, Frankfurt a.M.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

Sunde, U. (2006), Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie – Ist Demokratie ein Wohlstandsmotor oder ein Wohlstandsprodukt?, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7 (4), S. 471–499.

Zapka, K. (2014), Der Europäische Gerichtshof: Zur Ökonomik judizieller Governance, Springer, Wiesbaden.

Executive Summary

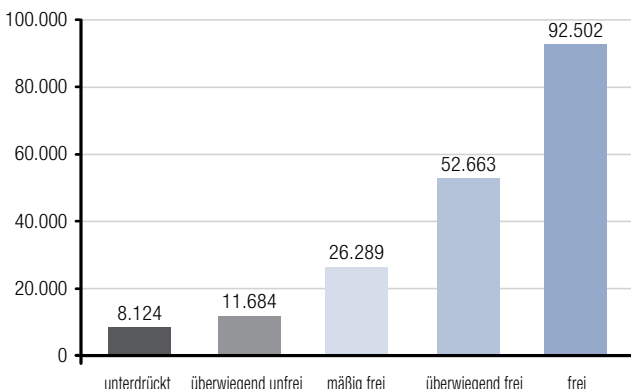
Die **Soziale Marktwirtschaft** und der **Europäische Binnenmarkt** setzen gleichermaßen auf **marktwirtschaftliche Prinzipien und freiheitliche Elemente**. Beide Konzepte basieren auf der Erkenntnis, dass der Marktmechanismus für die optimale Zuteilung von knappen Ressourcen sorgt und dass der Staat die freiheitliche Wirtschaftsordnung sichert. Der **Staat setzt die Rahmenbedingungen** und sollte vor allem für einen freien und fairen **Wettbewerb als geniales Entmachtungsinstrument** sorgen. Idealerweise bestimmen die eigenen Fähigkeiten und Leistungen über den Werdegang einer Person und nicht die soziale Herkunft oder staatliche Privilegien. **Leistungs- und Chancengerechtigkeit** sind daher zentrale Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft.

Mit seinen **vier Grundfreiheiten** verkörpert der **Europäische Binnenmarkt** wie kein anderes europäisches Projekt die unternehmerische und personelle Freiheit der Bürger und Unternehmen Europas. Der Binnenmarkt ist eng mit den Erfolgen der EU als **Friedensprojekt und Wachstumsmotor** verknüpft. Mit ihrem Fokus auf **Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb** haben die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg Deutschlands und Europas entscheidend beigetragen. Die Erfolge sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass **Deutschland und Europa vor großen Herausforderungen** stehen, die bewältigt werden müssen:

- Die vergangenen Krisen haben zu etlichen Markteingriffen und **hohen Ausgaben des Staates** geführt, die nicht auf Dauer zu finanzieren sein werden.

Je freier das Land, desto wohlhabender die Bevölkerung

Pro-Kopf-Einkommen der nach dem Grad der ökonomischen Freiheit sortierten Länder



Quellen: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom 2023; Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook Database, BIP pro Kopf in US-Dollar (Kaufkraftstandards) des Jahres 2021.

- Hinzu kommen **geostrategische Veränderungen**, die dazu führen, dass sich **Europa im Wettbewerb** mit den USA und China behaupten muss.
- Darüber hinaus gibt es seit längerem ignorierte oder falsch angegangene Herausforderungen wie **Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung**.

In dieser Gemengelage sind Analysen und Handlungsempfehlungen angeraten, die die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes im Blick behalten und auf eine **Verbesserung der Angebotsbedingungen** zielen. Aktuelle industriepolitische Pläne, dass der Staat zunehmend die Steuerung des Marktes übernehmen soll, können nicht überzeugen. Anstatt sich in einen Subventionswettbewerb mit den USA oder China zu begeben, sollten die EU-Mitgliedstaaten die eigene **Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität** erhöhen. Vor allem in der **Wirtschafts- und Finanzpolitik** ist eine politische **Zeitenwende** angezeigt:

- Europaweit sollten **Staatsausgaben überprüft und priorisiert** werden.
- Staatsschuldenquoten sollten abgebaut** werden.
- Eine weitere Aufweichung der **EU-Fiskalregeln** käme zur Unzeit und würde falsche Anreize setzen.

Auch die **impliziten Schulden**, also die Summe der nicht gedeckten Leistungsversprechen des Staates, sollten reduziert werden:

- Vor allem die **sozialen Sicherungssysteme** sollten finanziell neu aufgestellt werden, um dem demografischen Wandel stärker Rechnung zu tragen.
- In der Gesetzlichen Rentenversicherung führt kein Weg daran vorbei, das **Renteneintrittsalter weiter zu erhöhen** und die Regelaltersgrenze an die Entwicklung der fernerer Lebenserwartung zu koppeln.

Bei der **Energie- und Klimapolitik** sollten Deutschland und die EU **andere Prioritäten** setzen:

- Statt Subventionen und Dirigismus sollten **Innovationen** eine stärkere Rolle einnehmen.
- Die **Bepreisung von CO₂ als Leitinstrument** sollte im Mittelpunkt der Klimapolitik stehen. Der **Europäische Emissionshandel** hat gezeigt, dass klimapolitische Ziele zielsicher und kosteneffizient erreicht werden.
- Außerdem ist es aufgrund der globalen Dimension der Klimapolitik erforderlich, stärker auf **internationale Kooperation** zu setzen. Ein Klimacub sollte möglichst viele Staaten einbinden, mindestens aber die G20-Staaten.

Tagungsbericht

Steuerentflechtung und -vereinfachung: Ein Märchen aus 10.801 Gebietskörperschaft?

Eine Tagung der Stiftung Marktwirtschaft
am 7. Februar 2023 in Berlin



Inhaltsverzeichnis

3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand Stiftung Marktwirtschaft

4 Keynote: Falsche Weichenstellungen im deutschen Steuersystem? Was ökonomisch notwendig ist

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Präsident des ifo Instituts, Kronberger Kreis

5 Impulse: Steuer-Föderalismus: Motor oder Bremse?

Dr. Matthias Haß
*Staatsminister der Finanzen des Freistaats Sachsen a.D.,
aktuell Rechtsanwalt bei Mazars*

Dr. Thomas Nitzsche
Oberbürgermeister der Stadt Jena

7 Wo(zu) ist unser Steuersystem gut?

Sebastian Brehm MdB
*Finanz- und Haushaltspolitischer Sprecher
der CSU im Deutschen Bundestag*

Dr. Sebastian Schäfer MdB
*Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen,
Obmann im Haushaltsausschuss*

Philippa Sigl-Glöckner
*Dezernat Zukunft/Wirtschaftspolitischer Beirat des SPD-
Parteivorstands*

10 Vereinfachung in schwieriger Zeit? Das Steuersystem als Taktgeber

Christian Lindner MdB
Bundesminister der Finanzen



**Moderation
der Veranstaltung**

Angela Wefers
Börsen-Zeitung



„Es ist vieles unüberschaubar geworden im deutschen Steuerrecht und besonders bei den Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften: Nur noch etwa hundert Insider überblicken ansatzweise, was im Hinblick auf die Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden am einen Ende passiert, wenn man am anderen an einer bestimmten Stellschraube dreht“, merkte Prof. Dr. Michael Eilfort bei der Begrüßung der Teilnehmer an. Er betonte, dass Steuern aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden können, nämlich aus ordnungspolitischer oder fiskalischer Sicht, aus Sicht von Bürgern, Unternehmen oder Gebietskörperschaften. Ferner könne man Steuern als Wettbewerbsfaktor betrachten, sie im Hinblick auf Effizienz und Effektivität diskutieren, Leistungsanreize in Betracht ziehen, soziale Aspekte bedenken und nicht zuletzt die demokratische Qualität berücksichtigen. Fast überall schneide das deutsche Steuersystem inzwischen schlecht ab.

Leidlich gut funktioniere lediglich zum einen der soziale Ausgleich durch die Progression bei der Einkommensteuer, zum anderen sollte das fiskalische Ergebnis mit seit langem fast stetig steigenden Einnahmen zumindest den Staat zufriedenstellen. „Ansonsten herrscht aus Sicht der Bürger weitgehend Stillstand, bei der Einkommensteuer seit der großen Reform 2000 unter Rot-Grün“. Laut dem Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft sei lediglich die kalte Progression hin und wieder etwas abgemildert und für einige Teile der Bevölkerung der Solidaritätszuschlag abgeschafft worden. Die überaus steile Progressionskurve und der viel zu früh einsetzende Spitzensteuersatz seien jedoch nicht angegangen worden. Auch aus Sicht der Unternehmen überwogen seit der Unternehmenssteuerreform im Jahr 2008 Rückschritte und Misstrauensgesetzgebung.

Die Probleme mit der Rechtsformneutralität, dem übermäßigen Niveau der Steuerbelastung im internationalen Vergleich sowie der Substanzbesteuerung, insbesondere der Hinzurechnung bei der Gewerbesteuer, bestünden unverändert: „Seit den wegweisenden Entscheidungen 2006/2007, einschließlich der Schuldenbremse und der Reform des Länderfinanzausgleichs, ist der Föderalismus

weitgehend blockiert“, bemängelte Eilfort. Auch die Reform des Finanzausgleichs im Jahr 2017 sei keine echte Reform gewesen, sondern nur eine „Weiterentwicklung“ bereits bestehender Intransparenz und Fehlanreize.

Vor diesem Hintergrund forderte Eilfort eine für Bürger nachvollziehbare Regelung und Klärung der Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften. Das derzeitige System sei zu komplex, am Ende habe niemand mehr den Überblick und auch niemand mehr die Verantwortung. Als Beispiel führte er die Gewerbesteuer an: „Die Kommunen erheben eine Gewerbesteuer, die auf die Einkommensteuer anrechenbar ist. Dies mindert den Einkommensteueranteil aller föderalen Ebenen, bevor dann wiederum die Länder und der Bund sich über die Gewerbesteuerumlage etwas zurückholen. Doppelte Bürokratie spielt zwischen linker und rechter Tasche hin und her: Es hat fast den Anschein, als ob alles bewusst so gestaltet wurde, dass niemand den Überblick behält.“

In den 2000er Jahren seien zwar viele große Steuerreformvorschläge, auch das Konzept der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft, diskutiert worden, aber passiert sei wenig. Unverdrossen werbe man aber weiterhin unter anderem dafür, dass der Einkommensteuerbescheid für jeden Bürger transparent ausweisen sollte, wie die eigene Einkommensteuerzahlung auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird. Dies würde den Wettbewerb stärken, kommunale und regionale Verantwortung erhöhen. Begriffe wie „Mischfinanzierung“, „Ausgleichstopf“, „Umlage“ oder „Zuweisung“ hätten wenig mit Transparenz und Mitverantwortung zu tun und sollten laut Eilfort vielmehr als „Unworte“ der 2020er Jahre bezeichnet werden.

Eilfort führte weiterhin aus, dass der Druck von außen steige und das Ende des billigen Geldes gekommen sei, sodass auch die Rettungspakete an ihre Grenzen stoßen würden. Er unterstrich die Notwendigkeit, sich neben strukturellem Reformbedarf besonders mit der Frage auseinanderzusetzen, wie effektiv Steuergelder gegenwärtig tatsächlich verwendet werden.



Falsche Weichenstellungen im deutschen Steuersystem? Was ökonomisch notwendig ist

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Präsident des ifo Instituts, Kronberger Kreis

Angesichts der aktuellen ökonomischen Herausforderungen machte Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Mitglied des Kronberger Kreises, deutlich, dass die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs und der Coronakrise auf die Wirtschaft und Energiepolitik bereits darauf hindeuteten, dass Deutschland und Europa zu den großen Verlierern gehören werden. Er erinnerte mit Nachdruck daran, dass Deutschland bereits vor diesen Krisen vor enormen Herausforderungen gestanden habe, auf die schon damals keine überzeugenden Antworten gegeben wurden, wie der demografische Wandel, die Dekarbonisierung, der Rückstand bei der Digitalisierung oder die Fachkräftknappheit. Als Beispiel hob er die Schwierigkeiten bei der Dekarbonisierung hervor, wo Gas als Brückentechnologie weggefallen sei, sodass nun wieder mehr schmutzige Kohle als Energiequelle verwendet werden müsse. Im Hinblick auf die erneuerbaren Energien erläuterte Fuest: „Vor 30 Jahren waren 0 Prozent unseres Primärenergieverbrauchs durch erneuerbare Energien gedeckt, heute sind es 15 Prozent. Es hat also 30 Jahre gedauert, um den Anteil der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch auf 15 Prozent zu erhöhen. Jetzt sagen wir, dass wir bis 2045 auf 100 Prozent kommen wollen. Ich weiß nicht, ob das funktionieren wird. Ich wünsche mir, dass es klappt, aber ich glaube nicht daran.“

Des Weiteren wies der Präsident des ifo-Instituts auf den verschärften internationalen Wettbewerb um Investitionen und die zunehmende Standortkonkurrenz hin, unter anderem befeuert durch den Inflation-Reduction-Act der USA: „Es geht natürlich nicht nur um die Abwanderung der Industrie durch diese Subventionen, sondern auch um die Vorteile, die die USA beispielsweise im Hinblick auf Energiepreise und Steuern bieten.“ Gleichzeitig stehe Deutschland vor der Herausforderung, seine Verteidigungsausgaben zu erhöhen, was sich aufgrund der Deindustrialisierung jedoch immer schwieriger gestalte: „Seit 2013 sehen wir, dass wir im europäischen Vergleich abgestiegen sind, was stark durch die Entwicklung in der Automobilindustrie getrieben ist. Das zeigt, dass wir schon vor der Energiekrise unter Druck standen und nun kommt noch der krisenbedingte Deindustrialisierungsdruck hinzu.“

Der Ökonom resümierte: „In vielen Dingen waren wir schon vorher schlecht aufgestellt, darum trifft uns die aktuelle Krise jetzt umso härter“. Im Hinblick auf den Unternehmenssteuerwettbewerb unter den G7-Staaten wies Fuest darauf hin, dass Deutschland im Jahr 2008 auf dem zweiten Platz unter den Ländern mit den geringsten Unternehmenssteuern lag, mittlerweile jedoch auf den letzten Platz abgerutscht sei: „Wir haben in der Steuerpolitik nicht viel dafür getan, dass die Industrie bei uns bleibt und dass die Industrieproduktion nicht zurückgeht.“

Den oft verbreiteten Vorschlag, die vermögensbezogenen Steuern in Deutschland zu erhöhen, hält Fuest für wenig sinnvoll: „Oft wird behauptet, Deutschland sei ein Land, in dem Vermögen besonders gering besteuert werde. Das ist im Wesentlichen ein Märchen. Zwar ist das Aufkommen vermögensbezogener Steuern gemessen am Gesamtsteueraufkommen niedriger als in anderen Ländern, das liegt allerdings nicht an der Netto-Vermögen- oder Erbschaftsteuer, sondern an den im Vergleich zu den USA oder Großbritannien höheren Grundsteuern.“

Der Ökonom warnte, dass der Spielraum, das Steueraufkommen jetzt stark zu erhöhen, begrenzt sei, weil wir bereits eine hohe Steuer- und Abgabenquote hätten. Stattdessen müsste grundlegend über die Effizienz des öffentlichen Sektors sowie vor allem die Ausgabenpriorisierung nachgedacht werden. Höhere Steuereinnahmen durch ein höheres Wirtschaftswachstum zu realisieren, hält Fuest für wenig wahrscheinlich: „Die Aussichten für das Wirtschaftswachstum sind ohnehin nicht berauschend und sie hängen natürlich auch davon ab, was die Steuerpolitik macht.“

Bezüglich der föderalen Finanzbeziehungen forderte Fuest abschließend: „Wir müssen eine Bewegung hin zu einem stärkeren Zusammenhang zwischen Ausgaben und Besteuerungskompetenzen schaffen. Es kann nicht sein, dass die Politik auf Landes- und Gemeindeebene vor die Bürger tritt und sagt, dass sie lediglich die Ausgaben gestalten, aber für die Einnahmen andere zuständig seien“. Aus diesem Grund sprach sich der ifo-Präsident klar für mehr Steuerkompetenzen der Länder und Gemeinden aus.

Steuer-Föderalismus: Motor oder Bremse?



Dr. Matthias Haß

*Staatsminister der Finanzen des Freistaats Sachsen a.D.,
aktuell Rechtsanwalt bei Mazars*

„Die letzte Reform des Länderfinanzausgleichs 2017 hat die Lasten des Finanzausgleichs deutlich von den Ländern hin zum Bund verschoben. Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sind Mittel, die der Bund den Ländern überweist, um die Finanzkraft der ärmeren Länder auszugleichen. Der Anteil der BEZ am Finanzausgleich insgesamt ist durch die Reform zuletzt stark gestiegen, von 28,9 Prozent im Jahr 2019 auf 37,6 Prozent im Jahr 2020“, betonte Dr. Matthias Haß, ehemaliger Staatsminister der Finanzen des Freistaats Sachsen. Dies sei Ausdruck der Tatsache, dass der Bund im Rahmen des Länderfinanzausgleichs immer mehr Lasten von den Geberländern übernehme. „Man kann sich grundsätzlich fragen, warum die Länder in den letzten zwei Jahrzehnten systematisch Lasten auf den Bund verlagern und im Gegenzug auf Kompetenzen verzichten“, so Haß. Die Antwort läge in einem fehlerhaften Verständnis des Föderalismus. Letztlich werde die Funktion der Länder, nicht nur der Landtage, durch dieses Verhalten in Frage gestellt.

Der Rechtsanwalt wies darauf hin, dass der dem Bund zugewiesene Anteil des Steueraufkommens seit Jahrzehnten kontinuierlich zurückgehe. „Im Jahr 1975 lag der Anteil, den der Bund aus der Umsatzsteuer erhielt, noch bei rund 67 Prozent. Im Jahr 2020 hatte dieser Anteil seinen vorläufigen Niedrigststand erreicht und betrug nur noch 43 Prozent des Umsatzsteueraufkommens. Das zeigt, dass der Bund zunehmend auf andere Einnahmequellen angewiesen ist, um seine Ausgaben zu finanzieren“, verdeutlichte Haß.

Der ehemalige Staatsminister betonte, dass ein massiver Druck auf den Bund ausgeübt werde, um finanzielle Mittel abzugeben und Gesetzgebungsvorhaben umzuset-

zen – oft durch die Länder über den Bundesrat. Dies führe dazu, dass die fiskalische Substanz des Bundes allmählich schwinde, wie ein aktueller Sonderbericht des Bundesrechnungshofs bestätige, der vor dem Haushaltsausschuss in den Beratungen zum Bundeshaushalt 2023 vorgestellt wurde. Es zeige sich zudem, dass der neue Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den Ländern noch stärker als zuvor ausgleiche, was teilweise zu einer Übernivellierung führe.

Problematisch seien laut Haß auch die sogenannten doF-BEZ (Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich). Durch diese erhielten finanzschwache Länder, die bei der Vergabe der Forschungsförderungsmittel unterdurchschnittlich schlecht abschnitten, zusätzliche Mittel. Solche neuartigen Zuweisungstatbestände seien nicht nur problematisch, sondern auch „intellektuell herausfordernd“ und darüber hinaus dem Finanzausgleichssystem völlig fremd, kritisierte Haß. Zudem führe die Übernivellierung im Länderfinanzausgleich dazu, dass sich die Reihenfolge der Finanzkraft der Länder nach der Umverteilung durch den Finanzausgleich verändere. Um dieses problematische Ergebnis verfassungsrechtlich abzusichern, sei mit der Reform Artikel 107 des Grundgesetzes extra geändert worden, da dieser nach seinem bisherigen Wortlaut eine Veränderung der Finanzkraftreihenfolge vor Finanzausgleich ausgeschlossen habe.

„Unter dem Strich hat die Reform des Finanzausgleichs dazu geführt, dass die Länder erneut in erheblichem Umfang auf föderale Mitspracherechte und eigene Gestaltungsrechte verzichtet haben. Das war der Preis, den sie bezahlt haben, und das hat dazu geführt, dass die intransparente Politikverflechtung von Bund und Ländern in erheblichem Umfang weiter zugenommen hat“. Haß betonte, dass mit der Reform von 2017 auch einmal mehr die Chance vertan wurde, die Steuerautonomie der Länder zu erweitern.

„Die frühere Bundeskanzlerin hat bei den Haushaltsberatungen 2016 gesagt: ‚Es interessiert den Bürger nicht, welche Ebene für was zuständig ist, Hauptsache es werden Entscheidungen getroffen‘“. Ein solch vereinfachtes Verständnis berge die Gefahr, den Föderalismus auszuhöhlen. Auch wenn diese Sichtweise verlockend sei, sei es in einer Demokratie wichtig, dass die Bürger sehr genau wüssten, welche Ebene der Gebietskörperschaften für was verantwortlich sei.

Für die Zukunft schlug er vor, bei einer nächsten Reform des Finanzausgleichs die Steuererlegung zwischen den Ländern zu überprüfen und die Unterschiede zwischen den Regionen zu reduzieren. Außerdem sprach er sich dafür aus, Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer einzuführen. Solche Zuschlagsrechte würden nicht nur dazu beitragen, die Verantwortlichkeiten für die Bürger klarer darzustellen, sondern beträfen die Grundlagen unserer Demokratie: „Wir sprechen hier nicht nur über finanzielle Verteilungsfragen oder Kleinigkeiten, die von ei-

nigen verrückten Beamten bearbeitet werden. Stattdessen geht es um die Hauptschlagader unserer Demokratie, nämlich der Frage, wen der Bürger für was wählt, wer du als Politiker bist und welche Verantwortung du hast. Wenn das nicht mehr klar erkennbar ist, stimmt etwas nicht in unserem politischen System“, warnt Haß.



Dr. Thomas Nitzsche

Oberbürgermeister der Stadt Jena

Dr. Thomas Nitzsche, Oberbürgermeister der Stadt Jena, zeigte die Perspektive der Kommunen im Hinblick auf die Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften auf und hob die Bedeutung der Gewerbesteuer hervor: „Insbesondere für die Stadt Jena ist die Gewerbesteuer ein bedeutender Einnahmefaktor. Obwohl Jena in Thüringen in Bezug auf die eigene Steuerkraft positiv auffällt, liegt sie mit einem Haushalt von knapp 400 Millionen Euro pro Jahr bundesweit gesehen im Durchschnitt“, erläuterte Nitzsche und fuhr fort: „Die Grundsteuer und der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer tragen etwa 12 Millionen Euro bei. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer beträgt 41,6 Millionen Euro und die Gewerbesteuer 92 Millionen Euro. Fast ein Viertel des Haushalts in Jena wird somit durch die Gewerbesteuer generiert.“

Trotz der finanziellen Stärke Jenas müsse allerdings auch der kommunale Finanzausgleich berücksichtigt werden. Dieser unterscheide sich vom Länderfinanzausgleich und bringe der Stadt Jena zusätzlich 82 Millionen Euro, was fast genauso viel sei, wie sie durch die Gewerbesteuer selbst einnehme. Nitzsche zeigte auf, dass die meisten Gemeinden in Thüringen und anderen Flächenländern in Ostdeutschland durch die Ausgleichssysteme mehr Geld bekommen als durch ihre eigenen Gewerbesteuereinnahmen. Dies führe zu einer Ungleichheit und Schieflage bei der Finanzierung der Kommunen.

Der Oberbürgermeister gab zu bedenken: „Der kommunale Finanzausgleich soll sicherstellen, dass auch finanzschwache Gemeinden ausreichend Geld erhalten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Jedoch zeigt sich, dass dieser Ausgleich nicht immer gerecht und ausgewogen ist, was zu einer finanziellen Benachteiligung mancher Gemeinden führt. Es bedarf daher einer Überprüfung und gegebenenfalls einer Anpassung der Ausgleichssysteme, um eine gerechtere Verteilung der Finanzen sicherzustellen.“

Die Stiftung Marktwirtschaft habe ein Modell vorgelegt, das auf Zahlen aus dem Jahr 2004 basiere und später vom Statistischen Bundesamt überprüft wurde. „Das vorgeschlagene Modell sieht eine Reform der Gewerbesteuer vor, um die extreme Volatilität zu reduzieren und den Kommunen mehr Einfluss bei der Gestaltung dieser Steuer zu geben. Nach einer Übergangszeit sollen den Kommunen auch Hebesatzrechte eingeräumt werden.“ Im Ergebnis käme dies vor allem schwachen Kommunen zugute, während finanzstarke eher benachteiligt würden.

Nitzsche berichtete, dass im Jahr 2018 etwa 90 Millionen Euro aus der Gewerbesteuer in Jena eingenommen wurden. Im Jahr darauf seien es nur noch 60 Millionen Euro gewesen und im darauffolgenden Jahr sogar nur noch 50 Millionen Euro. Damit seien die Einnahmen aus der Gewerbesteuer innerhalb von nur zwei Jahren um fast die Hälfte gesunken. Solch drastische Schwankungen machte es für die Stadt sehr schwierig, ihre Finanzen zu planen und ihre Ausgaben zu budgetieren: „Wir hatten die absurde Situation, dass die Stadt Jena, die über Jahrzehnte hinweg sehr gut aufgestellt war, plötzlich über ein Haushaltssicherungskonzept sprechen musste, bei dem wir uns über fünf Jahre hätten binden müssen und jegliche Gestaltungsspielräume abgegeben hätten und dies nur aufgrund des Einbruchs in der Gewerbesteuer. Insofern wären wir sehr dankbar und sehr glücklich über eine Reform an dieser Stelle.“

Nitzsche betonte jedoch: „Uns ist allerdings auch klar, dass dies in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich sehr schwierig ist. Die Abhängigkeit in diesem Ausgleichsmechanismus ist unglaublich stark und die politischen Beharrungsmomente sind natürlich ebenfalls sehr ausgeprägt.“ Er wies darauf hin, dass in Thüringen etwa 80 Prozent der Unterschiede im eigenen Steueraufkommen ausgeglichen und wegnivelliert würden.

Ferner hob Nitzsche die Notwendigkeit hervor, die Finanzierung der Kommunen zu verbessern und von landespolitisch getriebenen Ausgleichsmechanismen abzuweichen. Er plädierte dafür, die Finanzierung der Kommunen stärker an eine Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern zu knüpfen. Damit solle verhindert werden, dass verschiedene Motivlagen eine Rolle spielten und die Entscheidungen vor Ort kommunal beeinflusst würden.

Eine Reform der Gewerbesteuer könne letztlich dazu beitragen, die starken Schwankungen der Einnahmen zu reduzieren und den Kommunen mehr Flexibilität und Handlungsspielraum zu ermöglichen, um ihre Finanzen und Haushalte besser planen zu können.



Sebastian Brehm MdB

Finanz- und haushaltspolitischer Sprecher der CSU im Deutschen Bundestag

Die Entwicklungen der Steuereinnahmen, Ausgaben und Belastungen in Deutschland beleuchtete Sebastian Brehm, finanz- und haushaltspolitischer Sprecher der CSU im Deutschen Bundestag, in seiner Rede. Die Bundesrepublik weise derzeit die höchsten Steuereinnahmen, aber auch die höchsten Ausgaben und Belastungen auf, was zu einer zunehmenden Komplexität der Finanzierungsstrukturen führe: „Wir haben keine Priorisierung mehr, wir arbeiten nur noch im Kleinklein“, betonte der Bundestagsabgeordnete. Als Beispiel führte er die langwierigen Diskussionen um die Energiepreispause in Höhe von 300 Euro brutto an, für deren Umsetzung die bereits bestehenden 110 Paragraphen im Einkommensteuerrecht um weitere 11 Paragraphen ergänzt wurden, um eine einmalige Auszahlung an die Bürgerinnen und Bürger zur gewährleisten.



Diese Auszahlung sei zudem steuerpflichtig und erfordere somit die Änderung von 1,5 Millionen Einkommenssteuervorauszahlungsbescheiden sowie jeglicher Lohnabrechnungen: „Diese Situation zeigt eindrücklich, wie dringend nötig eine wirkliche Strukturreform ist“, so Brehm.

Des Weiteren kritisierte der CSU-Politiker die mangelnde Transparenz im Zusammenhang mit den Gaspreissenkungen und der Strompreisbremse. Für die betroffenen Unternehmen sei häufig unklar, ob diese für sie überhaupt in Frage kämen und inwiefern sie von den genannten Maßnahmen profitieren würden: „Es wird immer nur mit großen Worten und großen Überschriften gearbeitet, aber letztlich mit keinerlei Strukturreformen.“ Dieser Stillstand im Kontext steuerlicher Reformfragen sei seit Jahren zu beobachten und im Wesentlichen der SPD geschuldet, die in den Diskussionen mit der Union keinen Millimeter nachgegeben hätte. Dies führe zu zunehmender Unübersichtlichkeit, die nur durch eine dringend notwendige Strukturreform behoben werden könnte. Brehm forderte daher, dass im Steuerrecht endlich aufgeräumt werden müsse, um eine weitere Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu vermeiden. Eine Priorisierung und Reduzierung der Bürokratie im deutschen Steuerrecht seien unbedingt nötig, wie auch eine transparentere Herangehensweise sowie klare Informationen für Unternehmen, um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und den Standort zu stärken.

Hinsichtlich des Haushalts hob Brehm hervor, wie wichtig Transparenz und Übersichtlichkeit im Umgang mit den Finanzen seien. Problematisch sei insbesondere die Unklarheit und Undurchsichtigkeit von Nachtragshaushalten und Sondervermögen, die zu einer Umverteilung im Haushalt führten und von niemandem mehr verstanden würden. Trotz der Rückzahlung von Schulden in den Jahren vor der Coronakrise wurden innerhalb eines Jahres über 500 Milliarden neue Schulden aufgenommen, was die nächste oder sogar die übernächste Generation belasten werde. Daher forderte der Bundestagsabgeordnete absolute Klarheit und Haushaltswahrheit sowie Risikorücklagen

und Ausgabenpriorisierung. Brehm plädierte dafür, Sonderprogramme zu streichen, ehrlich mit den Menschen umzugehen und ihnen in diesem Zuge zu verdeutlichen, dass der Haushalt saniert werden müsse.

Auch beim Thema Finanzausgleich sei Transparenz und Klarheit von größter Bedeutung, vor allem im Hinblick auf die Verteilung von Geld an Kommunen und Länder sowie die Festlegung von Steuersätzen. Zudem sprach er sich klar für einen erweiterten Steuerwettbewerb zwischen den Ländern aus. Brehm hob dabei die dringende Notwendigkeit von Ordnung, Struktur und Systematik im Finanzausgleich hervor und betonte, dass ein transparentes und gerechtes Steuersystem für alle Bürgerinnen und Bürger von größter Bedeutung sei.

Darüber hinaus schlug Brehm verschiedene Maßnahmen vor, um das Steuersystem zu vereinfachen und die Steuerlast für die Bürgerinnen und Bürger zu reduzieren. Eine Möglichkeit wäre, bei der Streichung von Gesetzen anzufangen, um die Komplexität des Steuersystems zu reduzieren. Als Beispiel für eine erfolgreiche Vereinfachung des Steuersystems nannte er die Einführung eines digitalen Systems für die Grundsteuer in Bayern. Zudem forderte er die Abschaffung der Kfz-Steuer und ihre Integration in einen allgemeinen CO₂-Preis. Im Hinblick auf die Gewerbesteuer merkte Brehm an: „Ich bin dafür, dass wir einen Zuschlag zur Einkommensteuer erlauben, den die Kommunen selbst festlegen.“

Die Steuerdiskussion in Deutschland sei laut Brehm von falschen Anreizen getrieben und führe dadurch zu einer kurzatmigen und komplizierten Misstrauensgesetzgebung. „Wir machen immer noch mehr Gesetze, um noch mehr Kontrolle und Überwachung zu haben, beispielsweise durch Steueranzeigepflichten. Stattdessen brauchen wir einfach bessere Gesetze, klare Strukturen und Systematiken.“



Dr. Sebastian Schäfer MdB

*Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen,
Obmann im Haushaltsausschuss*

„Wir stehen vor einer sehr schwierigen demografischen Situation, wir wollen unsere Volkswirtschaft dekarbonisieren und die Digitalisierung in unserem Land voranbringen. Die Ampel-Koalition stellt enorme Mittel für die Landes- und Bündnisverteidigung und eine moderne Ausstattung der Bundeswehr zur Verfügung“, betonte Dr. Sebastian Schäfer, Mitglied der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und Obmann im Haushaltsausschuss. Da in den letzten Jahren – trotz günstiger Konjunktur und extrem niedriger Zinsen – Reformen vernachlässigt worden seien, seien die kommenden Herausforderungen besonders groß. Zur Bewältigung der drängenden Aufgaben muss nicht nur die Wirtschaft, sondern auch der Staat erheblich investieren. Zwar seien laut Schäfer größere Steuerreduzierungen unrealistisch, allerdings läge ein großes Potenzial in der Entbürokratisierung und Modernisierung des Steuersystems. Die demografische Entwicklung und der Fachkräftemangel machen es der Verwaltung zunehmend schwer, geeignetes Personal zu finden. Auch deshalb gilt es, Abläufe in den Behörden wesentlich zu verschlanken, nicht zuletzt in der Finanzverwaltung.

Schäfer zeigte sich überzeugt, dass insbesondere die Dekarbonisierung Anreize im Steuersystem erfordere. Ein großes Potenzial läge auch in der Reduzierung umweltschädlicher Subventionen, die im Koalitionsvertrag vereinbart worden sei. Exemplarisch nannte er eine Reform der Kfz-Steuer sowie eine Ökologisierung der Dienstwagenbesteuerung.

Im Weiteren befasste sich der Grünen-Politiker mit der Komplexität des politischen Systems und den Schwierigkeiten, die damit einhergehen. Einer der Grundpfeiler der deutschen Demokratie sei der Föderalismus, wo er einen dringenden Reformbedarf sehe. Er wies außerdem darauf hin, dass die steigende Anzahl von Dreiparteienkoalitionen und Vetospielen die Entscheidungsfindung im Bundesrat erschweren und Kompromisse immer komplexer werden. In diesem Zusammenhang verwies Schäfer auf die Grundsteuerreform, bei der Bayern unbedingt eine Öffnungsklausel hätte haben wollen, so dass ein einheitliches Grundsteuersystem verhindert worden sei – ohne Mehrwert für Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft.

Ferner machte Schäfer deutlich, dass er in der Reduzierung des Erfüllungsaufwands bei der Einkommensteuererklärung eine Chance sieht, das Steuersystem zu vereinfachen und die Verwaltung zu entlasten. Ein „Easy Tax Modell“, wie es Bundesfinanzminister Lindner angekündigt hätte, sowie die vermehrte Nutzung von Pauschalen könnten hierbei einen hilfreichen Ansatz bieten. Allerdings müsse auch in anderen Bereichen die Verwaltungseffizienz erhöht werden, um Fortschritte zu erzielen. Dabei hob Schäfer die Notwendigkeit hervor, Steuerpolitik aktiv zu

gestalten, anstatt wie beim Solidaritätszuschlag lediglich auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu reagieren: „Steuerpolitisch ist mein allergrößter Wunsch, dass wir wieder anfangen, wirklich Steuerpolitik zu machen und nicht nur wie das Kaninchen auf die Schlange nach Karlsruhe blicken. Erbschaftsteuer, Grundsteuer, jetzt der Soli: Wir geben politische Gestaltungsmacht ab, wenn wir politisch keine Lösungen finden und Gerichte entscheiden, wie das in den letzten Jahren passiert ist.“

Abschließend betonte Schäfer die grundsätzliche Notwendigkeit von Reformen im politischen System, um dessen Komplexität und Undurchsichtigkeit zu verringern. Eine transparentere und effektivere Entscheidungsfindung sei unabdingbar, um die Herausforderungen der modernen politischen Welt zu bewältigen.



Philippa Sigl-Glückner

Dezernat Zukunft,
Wirtschaftspolitischer Beirat des SPD-Parteivorstands

Philippa Sigl-Glückner, Direktorin und Geschäftsführerin des Dezernats Zukunft und Mitglied des wirtschaftspolitischen Beirats des SPD-Parteivorstands, befasste sich mit den derzeitigen wirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen Deutschland konfrontiert ist. Im Hinblick auf die oft geforderte Ausgabenpriorisierung merkte Sigl-Glückner an: „Es sagt sich immer so leicht, dass wir da priorisieren müssen, aber ich würde gerne mal wissen wo? Natürlich gibt es einzelne Posten, die man zusammenstreichen kann. Aus meinem Bereich wüsste ich auch ein paar, aber wie dann die Zahlen rauskommen, die wir auf der anderen Seite brauchen, ist mir noch nicht klar.“

Es gebe einige Ausgabenbereiche, die in der aktuellen Lage mit Sicherheit finanzielle Unterstützung benötig-

ten. Das gelte insbesondere für Bildung und Erziehung, die von entscheidender Bedeutung für den Wohlstand eines Landes seien und in die Deutschland deutlich mehr investieren solle als bisher. Eine der wichtigsten Herausforderungen sei zudem die Dekarbonisierung. Sigl-Glückner machte deutlich, dass allein hierfür überschlagsmäßig etwa 50 Milliarden Euro pro Jahr benötigt würden. Ein weiterer wichtiger Bereich sei die Landesverteidigung, für die in der aktuellen Lage ebenfalls zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssten.

Im Hinblick auf die komplizierte Struktur des Bundeshaushalts, insbesondere der Sondervermögen, wies sie auf einen Vorschlag zur Reform der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse des Dezernats Zukunft für eine regelgebundene Finanzpolitik hin. Steuern sollten genutzt werden, um einen funktionierenden Markt sicherzustellen. Dem steht laut Sigl-Glückner in Deutschland eine sehr starke Konzentration von Vermögen entgegen. Die wohlhabendsten 1 Prozent der Bevölkerung besäßen 35 Prozent des Gesamtvermögens, während die „unglückliche Hälfte der Bevölkerung“ mit 0,8 Prozent überhaupt kein Vermögen besitze: „Es ist ein Problem, wenn ein großer Teil der Bevölkerung in einer Situation mit viel Unsicherheit nicht auf Rücklagen zurückgreifen kann, wenn Wohlstand nicht vor allem über Arbeit verteilt wird und wenn wir eine sehr hohe Konzentration bei Betriebsvermögen haben“. Gerade Letzteres würde den für die Innovationskraft notwendigen Wettbewerb in Deutschland schwächen.

Eine Möglichkeit, dieses Problem anzugehen sei über die Erbschaftsteuer, die ihrer Ansicht nach eine effektivere und weniger bürokratische Lösung darstelle als die Vermögensteuer. Sigl-Glückner betonte, dass ein wichtiger Reformpunkt darin bestehe, die vielen Privilegien bei Betriebsvermögen zu reduzieren, um den Wettbewerb wiederherzustellen und den ungleichen Verteilungstendenzen entgegenzuwirken. Dabei müsse allerdings darauf geachtet werden, dass Betriebe und die Produktivität nicht gefährdet würden. Zudem betonte Sigl-Glückner, dass das Aufkommen der Erbschaftsteuer zwar sicherlich nicht das strukturelle Problem des Bundeshaushalts lösen könne, aber mit fünf bis sechs Milliarden Euro erhebliche Investitionen in den Bereichen Erziehung und Betreuung von Kindern getätigt werden könnten. Gut ausgebildete Fachkräfte seien für den zukünftigen Wohlstand unseres Landes von entscheidender Bedeutung: „Die Erben sollten Verantwortung für die Zukunft des Landes übernehmen, indem sie in die Ausbildung zukünftiger Generationen investieren“.

Ferner sieht Sigl-Glückner die Notwendigkeit einer Komplexitätsreduktion der Einkommensteuererklärung für die Bürgerinnen und Bürger. Es würden gerade diejenigen benachteiligt, die nicht die Zeit hätten, sich intensiv mit der Materie zu befassen, was dem eigentlich progressiven Gedanken eines ausdifferenzierten Steuersystems widerspreche.



„Nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine erleben wir in Deutschland eine Situation, die wir nach Jahren steigenden Wohlstands so nicht mehr gewohnt waren: Unser bisheriges Geschäftsmodell gelangt an seine Grenzen. Wir müssen es neu begründen.

Günstige fossile Energie aus Russland war ein Wettbewerbsvorteil. Wir hatten zwar im weltweiten Vergleich hohe Steuern, aber eben auch niedrige Gaspreise. Diese Gleichung geht nicht mehr auf. Wie sich zeigt, war unsere Strategie von geopolitischer Naivität geprägt. Jetzt drohen wir, den Anschluss zu verlieren. Weltwirtschaftliche Gewichte und Handelsströme verschieben sich, Dekarbonisierung, Digitalisierung und der demografische Wandel bestimmen zunehmend die Entscheidungen von Unternehmen. Die Bedeutung des Steuersystems als Teil der Wettbewerbsfähigkeit unseres Standorts wird daher im Laufe der 2020er Jahre wachsen. Das Steuersystem wird zum Takt- und Impulsgeber unserer Transformation. Drei Mechanismen stehen dabei im Vordergrund:

1. Eine Vereinfachung des Steuersystems verbessert die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands

Hier geht es nicht allein um die nominalen Steuersätze. Vielmehr muss der Erfüllungsaufwand für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler reduziert werden. In der Bundesregierung konnten wir dabei bereits erste Erfolge erzielen: Wir haben den Arbeitnehmerpauschbetrag und den Sparer-Pauschbetrag erhöht und die steuerliche Abzugsfähigkeit des häuslichen Arbeitszimmers im Zuge der Home-Office Regelungen erleichtert. Für viele Menschen, insbesondere Lehrerinnen und Lehrer, die kein festes Büro haben und einen Großteil ihrer Arbeit zu Hause erledigen, sind diese Aufwendungen nun in vereinfachter Form steuerlich absetzbar. Wir haben außerdem für tausende Hausbesitzer klargestellt, dass sie aufgrund minimaler Erträge aus der eigenen Photovoltaikanlage nicht gleich ein Gewerbe anmelden müssen. In diesem Jahr plane ich darüber hinaus ein Steuerfairness-Gesetz vorzulegen, um das Steuersystem transparenter und in sei-

ner praktischen Handhabung einfacher zu machen. Zudem werden wir die Einführung einer globalen effektiven Mindeststeuer in Deutschland mit möglichst geringem Erfüllungsaufwand für die Betriebe umsetzen.

Auch eine Vereinfachung der Steuerverwaltung selbst ist geboten. Ich bin mit den hier zuständigen Ländern im Austausch. Wir sollten die Digitalisierung nutzen, um die Steuererhebung durch den automatisierten Abgleich möglichst vieler, bereits der öffentlichen Hand vorliegender, Daten für alle Beteiligten zu erleichtern. Ziel ist eine vorausgefüllte und App-basierte Steuererklärung für natürliche Personen. Diese könnte ergänzt werden um eine automatisierte Belegführung per Foto-App, die in der Endstufe von einer künstlichen Intelligenz ausgelesen und der entsprechenden Anlage der Steuererklärung zugeordnet werden kann.

2. Wir müssen steuerinduzierte Verzerrungen des Handelns privater Akteure abbauen.

Freiere Entscheidungen steigern die wirtschaftliche Effizienz unseres Landes. Das ist für mich auch ein empirischer Befund aus dem Jahr 2022. Die gestiegenen Energiepreise haben Unternehmergeist und Einfallsreichtum mobilisiert. Im Ergebnis verbrauchte die deutsche Industrie seit dem Sommer des vergangenen Jahres im Durchschnitt rund 20 Prozent weniger Gas pro Monat als in den Vorjahren. Die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe wies trotz dieser deutlichen Einsparungen nur einen sehr geringen Rückgang von nicht mal einem Prozent auf. Ohne staatliche Kommandos, ohne Bürokratie haben alleine Preissignale dazu geführt, dass in der deutschen Wirtschaft der Gaskonsum unter weitgehender Begrenzung wirtschaftlicher Einbußen stark reduziert worden ist. Diese erneute Demonstration der enormen effizienzsteigernden Wirkung freier Marktprozesse sollte uns allen eine Lehre sein.

Ich möchte deshalb von der allfälligen Subventionierung von diesem und jenem wechseln hin zu pauschalen und technologieoffenen steuerlichen Tatbeständen. Daher setze ich wo immer möglich auf Abschreibungen statt auf

Subventionen. So haben wir im Bereich des Wohnungsbaus bereits zum 1. Januar 2023 die Abschreibungen erhöht. Ein ganzes Bündel steuerlicher Wachstumsbeschleuniger werde ich in diesem Jahr in einem Wachstumspaket vorlegen, in dessen Zentrum die neue „Super-AfA“ im Sinne einer Investitionsprämie stehen wird.

3. Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen.

Wenn jede staatliche Ebene sich auf die Finanzierung und Bewältigung ihrer Kernaufgaben fokussiert, wird dies zum Erfolgsbeschleuniger. Zudem erleichtert eine klarere Sicht auf das Schalten und Walten des Staates den Bürgerinnen und Bürgern die demokratische Kontrolle.

Mittlerweile ist allerdings der Bund in der föderalen Ordnung das schwächere Glied, die Länder haben das Übergewicht. Während der Bund Ende des vergangenen Jahres ein Finanzierungsdefizit von 129,2 Milliarden Euro aufwies, betrug der Überschuss der Länder 12,4 Milliarden Euro. Zugleich hat er mit den Aufgaben im Bereich der Transformation, der äußeren Sicherheit und mit der Verantwortung für die Sozialversicherungssysteme in Zeiten des demografischen Wandels die größten Herausforderungen zu schultern. Es ist nicht die Zeit für weitere Mischfinanzierungen und neue Pakete. Der Bund und die in der Bundespolitik tätigen Politikerinnen und Politiker sollten sich selbst disziplinieren, wenn es um originäre Aufgaben von Ländern und Kommunen geht.

Vielmehr sollten wir die Vorteile regionaler Steuerautono-

mie nutzen, damit sich unterschiedliche regionale Präferenzen hinsichtlich des Umfangs von Staatstätigkeit am Ende auch in unterschiedlichen Staatsquoten niederschlagen können. Das würde auch das Subsidiaritätsprinzip stärken. Daher begrüße ich im Prinzip eine Erweiterung der Steuerautonomie auf Länderseite. Bei der Grunderwerbsteuer halte ich es für sinnvoll und möglich, stärkere regionale Gestaltung zu erlauben. Insbesondere sollten Länder die Möglichkeit haben, darüber zu entscheiden, ob sie selbst genutztes Wohneigentum steuerlich entlasten möchten. In Zeiten hoher Immobilienpreise und schwieriger Finanzierungsmöglichkeiten ist der Erwerb von Wohneigentum eine Herausforderung. Das betrifft derzeit insbesondere diejenigen, die vielleicht zum ersten Mal in der Geschichte ihrer Familie Eigentum erwerben wollen. Jeder Euro Eigenkapital, den man einbringen kann, hilft, die Kreditkonditionen zu verbessern. Daher ist es vorstellbar, einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer einzuführen, um Familien, die Eigentum erwerben wollen, das Leben und ihre Zukunft in diesen schwierigen Zeiten zu erleichtern.

Unsere Steuerquote in Deutschland ist zu hoch, um tatsächlich Planer und Gestalter der Erneuerung zu sein. Als Taktgeber aber kann unser Steuersystem Impulse setzen, um das Tempo und die Wirksamkeit zu erhöhen, mit der wir unsere Wettbewerbsfähigkeit wieder stärken.“

(Ein Essay von Christian Lindner auf Basis der Rede, die er am 7. Februar 2023 bei der Tagung der Stiftung Marktwirtschaft gehalten hat.)





Impressum

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 60 57-0
www.stiftung-marktwirtschaft.de

Ansprechpartner/Text:
Dr. Tobias Kohlstruck
kohlstruck@stiftung-marktwirtschaft.de

Fotos: Dirk Hasskarl

Renten und Äquivalenz

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Eine **Umverteilung der Bezüge/Ansprüche** von Rentnern mit hohen zu solchen mit niedrigen Renten/Erwartungen wäre ein **schwerwiegender Eingriff** in ein seit 150 Jahren bewährtes **Kernelement der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)**: die Äquivalenz. **Armutsbekämpfung** wird in Deutschland durch die steuerfinanzierte Sozialhilfe durchgeführt, da es sich hierbei um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt. Dadurch beteiligen sich nicht nur die Beitragszahler der GRV, sondern alle Steuerzahler (auch Beamte und Selbstständige) an der Finanzierung der Sozialhilfe. Darüber hinaus tragen **Menschen mit hohem Einkommen** in Folge der Progression deutlich **überproportional zur Finanzierung bei**.
- Geringe Renten bedeuten **nicht automatisch Bedürftigkeit**. In Deutschland ist die GRV nur eine von mehreren Bezugsquellen. Eine Zahnarztgattin erhält ggf. eine niedrige Rente, ist aber **unter Berücksichtigung des Haushaltseinkommens nicht bedürftig**. Auch gut versorgte Beamte, die vor ihrer Verbeamtung kurz versichert waren, würden ohne jede Not von Umverteilung profitieren.
- **Multikausale Größen** wie die Lebenserwartung berücksichtigen zu wollen, würde bedeuten, **alle möglichen Einflüsse auf die Lebenserwartung einbeziehen zu müssen**. Wer ein geringes Einkommen als gesellschaftliche Schuld und als Grund eines womöglich frühen Ablebens sieht sowie für die eventuell geringere Rentenbezugsdauer eine „Kompensation“ fordert, müsste auch zwischen Männern und Frauen umverteilen, um die unterschiedliche Lebenserwartung der Geschlechter auszugleichen. Durch die **Abschaffung einer vermeintlichen Ungleichbehandlung würden neue geschaffen** werden.

Hintergrund

Der demografische Wandel schreitet langsam, aber unbarmherzig voran und setzt die GRV zunehmend unter Druck. Statt beherzt über Reformen nachzudenken, duckt sich die Politik ängstlich weg und verschärft die Probleme noch durch die Begünstigung der Bestandsrentner. Wenn man die Renten nicht kürzen, die Beiträge und das Renteneintrittsalter nicht erhöhen und vermeiden möchte, dass die **Bundeszuschüsse bald die Hälfte des Bundesetats ausmachen**, wird immer wieder gerne ein alter Vorschlag aus der Mottenkiste gezogen: Die **Umverteilung** von Renten von Menschen mit hohen Ruhestandsbezügen zu solchen mit geringen Bezügen. Neu ist hieran allenfalls die aktuell gewählte Begründung: **Die statistisch höhere Lebenserwartung** von Gutverdienern im Vergleich zu Geringverdienern. Was ist von diesem Argument zu halten?

Die Versicherungsfunktion der GRV

Die GRV ist eine Versicherung für eine Versorgung im Alter, die möglichst auskömmlich sein, aber mit den vorherigen Einzahlungen korrespondieren soll. Da der Zeitpunkt des eigenen Todes nicht vorhersagbar ist, kann eine präzise individuelle Planung der Altersvorsorge nicht gelingen, sofern nicht außerordentlich hohe Rücklagen für den Fall eines eventuell sehr langen Lebens gebildet werden. Auf gesellschaftlicher Ebene lässt sich mit dieser Herausforderung leichter umgehen, weil die durchschnittlichen Lebenserwartungen der Menschen bekannt sind. Dies ermöglicht eine **Versicherungslösung**, sei sie nun staatlich oder privat organisiert: Wenn genügend Menschen einen Versicherungspool bilden, dann kann ein **Ausgleich** zwischen denjenigen, die früh versterben, und denen, die lange leben, erfolgen. Das ist für die früh Verstorbenen bedauerlich, aber entspricht dem Wesen einer Versicherung. In der Gesetzlichen Krankenversicherung zahlen nach einer ähnlichen Logik die Gesunden für die Kranken.

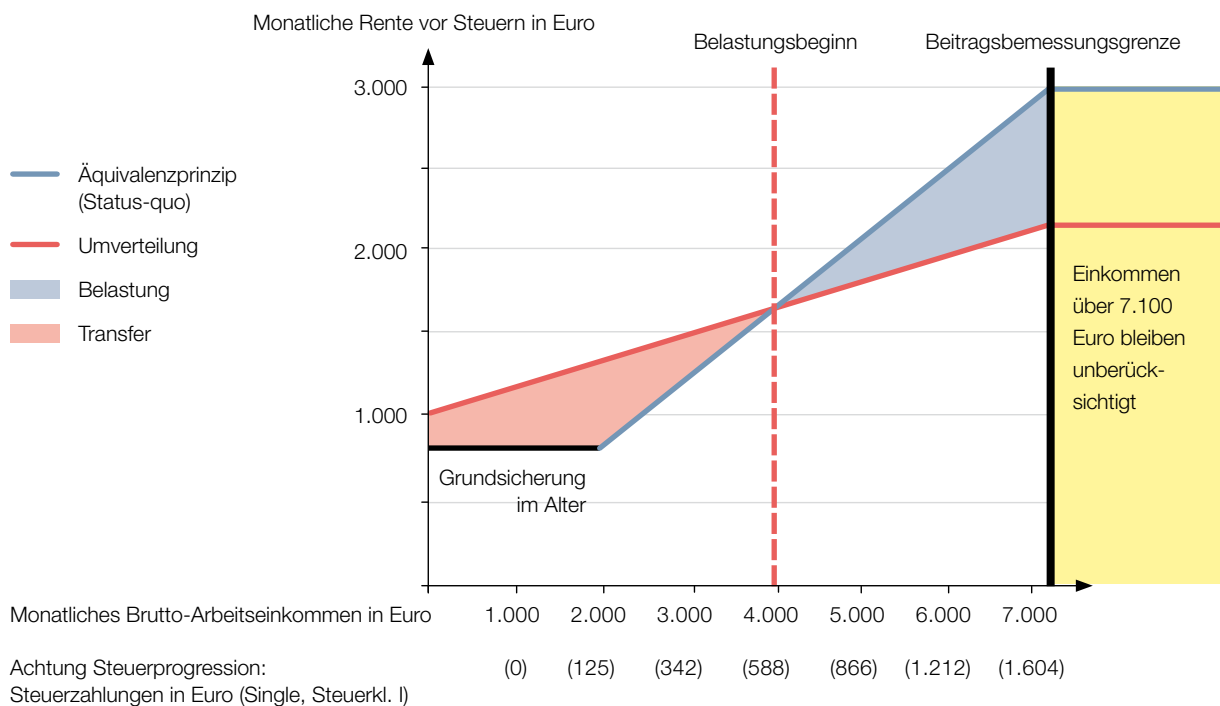
Die Teilhabeäquivalenz

Solidarisch im Sinne des „**Solidarprinzips**“ wird die GRV durch die **Versicherungspflicht** für alle Beschäftigten (zumindest innerhalb der Pflichtversicherungsgrenzen). Unterschiedliche individuelle Risiken bspw. aufgrund von u.a. Geschlecht, Herkunft oder Geburtsjahrgang führen nicht zu unterschiedlichen Beiträgen, d.h., es kommt nicht zu einer risikoäquivalenten Prämiendiskriminierung. Zugleich sorgt das in der GRV geltende Prinzip der „**Teilhabeäquivalenz**“ dafür, dass die Höhe des Versicherungsbeitrags das Ausmaß des Versicherungsschutzes bestimmt: **Wer mehr einzahlt, bekommt eine höhere Rente als jemand, der weniger einzahlt**. Präziser gesagt ist die GRV nach dem Ideal einer perfekten Teilhabeäquivalenz aufgebaut, bei der die Beitragszahlungen sich exakt proportional in den Rentenansprüchen widerspiegeln sollen. Eine 1,5-fach höhere Beitragszahlung eines GRV-Mitglieds gegenüber einem anderen würde zu 1,5-fach höheren Entgeltpunkten führen, die eine 1,5-fach höhere Rente nach sich zögen. Die Teilhabeäquivalenz bezieht sich dabei allerdings nur auf die relative Höhe der Renten, nicht auf die potenzielle Dauer der Bezugszeit. Die Teilhabeäquivalenz gilt somit als Grundvoraussetzung für das Solidarprinzip, weil die durch die Pflichtversicherung verursachte Sonderbelastung nur dann mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes vereinbar ist, wenn sich **Leistung und Gegenleistung entsprechen**.

Zur Umverteilung von Rentenansprüchen

Zurzeit wird erneut diskutiert, die Entgeltpunkte so zu modifizieren, dass **Gutverdiener Geringverdiener quersubventionieren**. Geht man vom so genannten „Eckrentner“ aus, der genau einen Entgeltpunkt erhält, weil er Beiträge leistet, die genau denjenigen eines Durchschnittsverdieners entsprechen, dann könnte bei dieser Art der Umvertei-

Abbildung 1: Eine mögliche Umverteilung von Rentenansprüchen



Quelle: Eigene Darstellung.

lung bspw. der Bezieher eines Einkommens, das 25 Prozent oberhalb des Durchschnitts liegt, nur 20 Prozent mehr Entgeltpunkte erhalten (also 1,2 statt 1,25). Wer 25 Prozent unter dem Durchschnitt verdient, erhielte einen geringer als proportionalen Abschlag bei den Entgeltpunkten (z.B. 0,2 statt nur 0,25 Punkte). Abbildung 1 bietet eine stilisierte Darstellung einer hypothetischen Umverteilung von Entgeltpunkten. Was auf den ersten Blick wie eine geringfügige technische Anpassung innerhalb der GRV wirkt, ist in Wirklichkeit ein **schwerwiegender Eingriff** in die seit den Zeiten Otto von Bismarcks Ende des 19. Jahrhunderts historisch gewachsene **Sozialgesetzgebung**, der auch als solcher benannt werden sollte. Es handelt sich um einen **Bruch mit dem Prinzip der Teilhabeäquivalenz** und damit auch mit dem **Grundsatz der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung**.

Keine Zielgenauigkeit und ungerecht

Weil die GRV als beitragsfinanziertes System funktioniert, wäre die Aufgabe der Teilhabeäquivalenz als einen grundlegenden Pfeiler des modernen Sozialstaats aus mehreren Gründen problematisch:

- Zunächst ist das Vorhaben, mit einer intragenerativen Umverteilung innerhalb der GRV die Altersarmut zu bekämpfen, **wenig zielführend**, weil es sich bei der GRV um ein beitragsfinanziertes System handelt. Armutsbekämpfung wird in Deutschland jedoch traditionell durch die **steuerfinanzierte Sozialhilfe** durchgeführt, da es sich hierbei um eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** handelt. Dadurch beteiligen sich nicht nur die Beitragszahler der GRV, sondern alle Steuerzahler in Deutschland an der Finanzierung der Sozialhilfe, also auch Beamte, Selbstständige, Unternehmen etc. Darüber hinaus erfolgt die Beteiligung durch das Einkommensteuersystem progressiv: **Menschen mit hohem Einkommen tragen deutlich überproportional zur Finanzierung bei**.
- Im Hinblick auf die gesamtstaatlichen Sozialleistungen kommt ein wichtiger Gerechtigkeitsaspekt hinzu. Die Grundsicherung als letztes soziales Netz sollte **für alle Menschen gleich** sein, denn wer arm ist, ist arm. Das heißt, es gibt a priori keinen Grund, warum man arme alte Menschen gegenüber armen Kindern bevorzugt behandeln sollte. Durch den Ansatzpunkt der **Bedürftigkeit**, die eine Prüfung voraussetzt, wirkt die Grundsicherung deutlich zielgenauer als eine GRV-immanente Umverteilungskomponente, denn nur tatsächlich bedürftige Menschen haben einen gesetzlichen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. **Geringe Renten hingegen bedeuten nicht automatisch Bedürftigkeit**. So erhält die Zahnarztgattin möglicherweise eine niedrige Rente, ist aber unter Berücksichtigung des Haushaltseinkommens vermutlich nicht bedürftig.
- Hinzu kommt, dass eine Umverteilung innerhalb der GRV – selbst, wenn sie zugunsten der Richtigen durchgeführt wird – nicht von den Richtigen finanziert wird, da die zusätzliche Belastung zur Finanzierung entsprechend der Rentenformel nur proportional und nicht progressiv steigt. Durch die **Beitragsbemessungsgrenze**, die beim doppelten Durchschnittseinkommen einsetzt, also zu einer Deckelung der Beiträge von Beziehern wirklich hoher Einkommen führt, würde diese Umverteilung für Gutverdiener sogar **regressiv** wirken.

Erst die Bessergestellten, dann...?

Zudem ist die positive **Korrelation zwischen Einkommen und Lebenserwartung** bzw. Langlebigkeit zwar empirisch beobachtbar, jedoch nicht einfach zu erklären. So ist bspw. die Frage der Kausalrichtung zwischen den beiden Variablen Gegenstand jahrzehntelanger Forschung, die zwar tendenziell eine Wirkrichtung vom sozioökonomischen Status (insbesondere Einkommen) zur Gesundheit und Lebenserwartung andeutet, ohne dass dies aber zweifelsfrei nachzuweisen wäre. Dies hängt damit zusammen, dass die Lebenserwartung in modernen Gesellschaften nicht nur vom Einkommen, sondern von einer ganzen **Reihe von Faktoren** abhängt. Der **Bildungsstand** stellt sich hierbei als besonders relevant heraus, da der Gesundheitszustand und das gesundheitsrelevante Verhalten (Ernährung, Alkoholkonsum, Sport, Rauchen) deutlich von diesem abhängen. Nimmt man dies als Ausgangspunkt, dann ist es instruktiv, Personen mit geringem Bildungsgrad und hohem Einkommen sowie solche mit hohem Bildungsgrad und niedrigem Einkommen zu betrachten. Führt für die erste Gruppe der niedrige Bildungsstand zu einer geringeren Lebenserwartung,

etwa, weil ein ungesunder Lebensstil gepflegt wird, werden die Hocheinkommensbezieher in der GRV mit dem Argument, dass sie länger leben, stärker belastet, obwohl sie dies nicht tun. Umgekehrt lebt ein gesunder Asket sehr lange und erhält durch die intragenerative Umverteilung einen Rentenaufschlag. **Durch die Abschaffung einer vermeintlichen Ungleichbehandlung würde nur eine neue Ungleichbehandlung geschaffen werden.**

In dem Moment, in dem man beginnt, multikausale Größen wie die Lebenserwartung risikoäquivalent versichern zu wollen, werden **Tür und Tor** geöffnet, alle – tatsächlichen wie vermeintlichen – Einflüsse auf die Lebenserwartung zu berücksichtigen. Dann stellt sich zurecht die Frage, **warum man beim Einkommen aufhören sollte**. Wie soll man beispielsweise mit der Tatsache umgehen, dass **Frauen eine höhere Lebenserwartung** als Männer haben? Wendet man dieselbe Logik wie beim aktuellen Vorschlag – die Bezieher höherer Einkommen wegen ihrer höheren Lebenserwartung finanziell heranzuziehen – an, dann müsste konsequenterweise eine Umverteilung von Frauen zu Männern stattfinden, um den bestehenden Sterblichkeitsvorteil auszugleichen. Ein derartiger Vorschlag wirkt aus guten Gründen verstörend und falsch. Noch absurder wird es, wenn man dieselben Überlegungen auch auf die anderen Zweige der Sozialversicherung, die ebenfalls durch das Äquivalenzprinzip gekennzeichnet sind, anwendet. Menschen in Regionen oder Berufsfeldern mit hoher Arbeitslosigkeit beziehen im Durchschnitt länger und in der Summe mehr Arbeitslosengeld als andere Mitglieder der Arbeitslosenversicherung. Sollen sie deshalb etwa höhere Beiträge zahlen?

Fazit

Auf die wachsenden demografischen Herausforderungen für die GRV hat der deutsche Staat in den vergangenen Jahren keine überzeugenden Antworten gefunden. Stattdessen verheddert er sich regelmäßig in Ad-hoc-Maßnahmen, deren vornehmliches Ziel die Beruhigung der Bevölkerung (und damit sicherlich auch die Stärkung der eigenen Wiederwahlchancen) ist.

Gerade das Äquivalenzprinzip scheint es der Politik angetan zu haben. Immer wieder wird es infrage gestellt oder umgangen, ausgesetzt oder sogar in Teilen aufgehoben, etwa bei der Grundrente oder der abschlagsfreien Rente mit 63. Nun gibt es also die Forderung, Entgeltpunkte direkt umzuverteilen. All dies zeigt vor allem eines: **Es fehlt der deutschen Sozialpolitik nicht nur ein ordnungspolitisches Leitbild**, es mangelt vor allem an Verlässlichkeit.

Eine teilweise oder vollständige Abschaffung der Teilhabeäquivalenz – die nebenbei bemerkt ein Maßstab für die intra-, nicht die intergenerative Umverteilung ist – kann die (demografischen) Probleme der GRV nicht beheben. Ganz im Gegenteil: Aufgrund einer **jahrelangen kurzsichtigen Haushaltspolitik** kam es immer wieder zu einer Vermischung von Steuer- und Beitragsmitteln, die die Urprinzipien der deutschen Sozialversicherungen auf den Kopf stellte.

Eine **Verkomplizierung und Intransparenz** der Umverteilungsmechanismen und -wirkungen sind die Folge. Dieses Vorgehen führt allzu oft dazu, dass die Bevölkerung ihre Rentenbeiträge als Steuer wahrnimmt, was wiederum Akzeptanzprobleme ganz eigener Art hervorruft. Wenn die Politik die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren möchte, wird sie um **Strukturreformen**, wie die Erhöhung der Lebensarbeitszeit, nicht herumkommen.

Ansprechpartner: Dr. Tobias Kohlstruck

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de

INNOVATIONS- UND WIRTSCHAFTSSTANDORT DEUTSCHLAND – NEUE WEGE GEHEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 168 | März 2023

Tim Meyer



INNOVATIONS- UND WIRTSCHAFTSSTANDORT DEUTSCHLAND – NEUE WEGE GEHEN

Tim Meyer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 168

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Standortbedingungen 05
 - 2.1** Deutschlands Position im Standortwettbewerb 05
 - 2.2** Standortfaktoren im Überblick 07
 - 2.3** Standortbedingungen als Investitionshemmnis 12
- 3** Innovationsbedingungen 15
 - 3.1** Deutschlands Innovationsfähigkeit 15
 - 3.2** Innovationshemmnisse 18
- 4** Handlungsvorschläge 22
 - 4.1** Standortbezogene Ansätze 22
 - 4.2** Innovationsbezogene Ansätze 25
 - 4.3** Unternehmertum und Mindset 28
- 5** Fazit und Ausblick 31

Literatur 32

Executive Summary 36

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © kovak – Adobe Stock (verändert)

Angeregt und gefördert durch die SURO-Stiftung Düsseldorf



Die Publikation ist auch über den
QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

Seit über einer Dekade wird die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland – auch aufgrund zahlreicher Krisen – von einem Politikansatz dominiert, der vornehmlich auf eine Ausweitung der Staatstätigkeit und industriepolitischen Interventionen setzt. Gleichzeitig haben eine bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie positive Konjunkturentwicklung sowie steigende Steuereinnahmen politische Begehrlichkeiten geweckt und von unangenehmen, aber notwendigen wirtschaftspolitischen Strukturreformen abgelenkt.

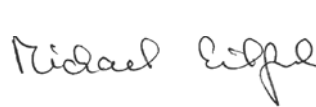
Im Schatten dieser Entwicklung haben sich die **Standort- und Innovationsbedingungen** hierzulande im internationalen Vergleich zunehmend **verschlechtert**. Gleichwohl ist diese unvorteilhaftere Positionierung Deutschlands im **globalen Standortwettbewerb** noch nicht ausreichend im politischen Diskurs angekommen, obwohl erheblicher Anlass zur Sorge besteht. Vor allem **Innovationen**, die als Triebfeder wirtschaftlichen und technologischen Fortschritts unverzichtbar sind, werden zusehends **ausgebremst** oder erschwert. Eine abnehmende Innovationsdynamik mindert jedoch die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit, was sich nicht nur in dem wachsenden Rückstand Deutschlands bei **Zukunftstechnologien** widerspiegelt, sondern auch traditionelle und sicher geglaubte Stärken des Wirtschaftsstandorts zunehmend unter Druck setzt. Daraus resultieren **langfristige Risiken** für die **Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Wirtschaft und den künftigen **Wohlstand** unseres Landes.

Fest steht: Ohne ein wachstums- und innovationsfreundlicheres Umfeld sowie eine größere Bereitschaft in Politik und Gesellschaft, **Veränderungen und Reformen** anzugehen, werden sich die bevorstehenden Herausforderungen nur schwer bewältigen lassen. Das nahende Ende der Corona-Pandemie sollte als Chance und Weckruf begriffen werden, um auch im wirtschaftspolitischen Sinne eine „Zeitenwende“ einzuleiten. Anstatt wie bisher mit immer neuen Ausgabensteigerungen, industriepolitischen Subventionen und weiterer Regulierung aufzuwarten, ist es in Zeiten disruptiver Veränderungen und zunehmender Strukturprobleme notwendiger denn je, wieder angemessene **Voraussetzungen für mehr**

Innovationen und Wachstum zu schaffen. Ein unverzichtbarer Schritt hierfür ist der **Abbau bürokratischer Hürden**, beispielsweise durch eine **Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** sowie eine konsequentere **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen**. Um einer weiteren Verschlechterung der Position im globalen Standortwettbewerb entgegenzuwirken, ist eine **Absenkung der Unternehmensbesteuerung** ebenso zielführend wie ein beschleunigter und marktorientierter **Ausbau der digitalen Infrastruktur**. Die Auswirkungen des demografischen Wandels können durch eine gezieltere **Nutzung des Arbeitskräftepotenzials im Inland** und eine **bedarfsgerechte Fachkräftezuwanderung** zumindest abgeschwächt werden. Darüber hinaus braucht es zur nachhaltigen Verbesserung des Finanzierungszugangs junger Unternehmen funktionsfähige und **privatwirtschaftlich organisierte Wagniskapitalmärkte**.

Das Werben für ein innovations- und wachstumsfreundliches Umfeld ist kein Selbstzweck, sondern dient der Rückbesinnung auf eines der wichtigsten, wenn auch oft zu wenig beachteten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft: **Das Erwirtschaften kommt vor dem Verteilen**. Für das Erwirtschaften braucht es aber die richtigen Rahmenbedingungen. Die vorliegende Publikation ist deshalb ein Plädoyer für **ambitionierte Reformen**, um wieder mehr Wachstums- und Innovationspotenziale freizusetzen.

Wir danken der SURO-Stiftung Düsseldorf für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Der deutsche Innovations- und Wirtschaftsstandort befindet sich in einer Epoche fundamentaler Umbrüche und wachsender Herausforderungen. Die aus digitaler Transformation, Dekarbonisierung der Wirtschaft, demografischem Wandel und De-Globalisierungstendenzen hervorgerufenen Veränderungen treten zunehmend gleichzeitig und in hoher Geschwindigkeit auf.¹ Zusätzlich hinterlässt der Krisen-Cocktail der letzten Jahre sichtbare Spuren: Auch wenn die Corona-Pandemie nach drei Jahren langsam aber sicher dem Ende entgegengeht, haben ihre Auswirkungen – in Form gestörter Liefer- und Wertschöpfungsketten – der exportorientierten Wirtschaft zeitweise empfindlich zugesetzt. Der seit über einem Jahr anhaltende völkerrechtswidrige Krieg Russlands gegen die Ukraine hat nicht nur die europäische Friedensordnung zerstört, sondern auch Deutschlands Verletzlichkeit und fatale Abhängigkeiten bei der Energieversorgung in aller Deutlichkeit vor Augen geführt.

Es ist höchst bedenklich, dass Deutschland innerhalb der G7-Gruppe und der Europäischen Union aktuell zu den Staaten mit dem geringsten Wachstum zählt.² Gewiss haben die Krisen der letzten Jahre einen erheblichen Beitrag dazu geleistet und Deutschland im internationalen Vergleich aufgrund seiner ausgeprägten außenwirtschaftlichen Verflechtung besonders in Mitleidenschaft gezogen. Dennoch greift die – politisch bequeme – Annahme, die aktuelle Schwäche sei ausschließlich auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs zurückzuführen, zu kurz. Vielmehr wirken die Krisen wie ein Brennglas und bringen tieferliegende Strukturprobleme, die bereits weit vor 2020 bestanden haben, innerhalb kürzester Zeit zum Vorschein. Die schwache Position Deutschlands ist deshalb kein rein krisenbedingtes Phänomen, sondern kann vielmehr auch auf

zunehmend schlechtere Standortbedingungen zurückgeführt werden: Ein starrer regulatorischer Rahmen inklusive hoher bürokratischer Hürden schränken die Freiheit und den Handlungsspielraum vor allem für kleine und mittlere Unternehmen über Gebühr ein. Hohe Energiepreise und eine überdurchschnittliche Unternehmensbesteuerung setzen die globale Wettbewerbsfähigkeit weiter unter Druck. Hinzukommt der schleppende Ausbau der digitalen Infrastruktur und ein verschärfter Substanzverlust bei der Verkehrsinfrastruktur. Die genannten Faktoren bremsen nicht nur die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft strukturell aus, sondern erweisen sich auch als Hemmnisse für die Investitionstätigkeit (siehe Kapitel 2). Die verschlechterten Standortbedingungen bewirken darüber hinaus eine rückläufige Innovationsdynamik. Für junge Unternehmen erweisen sich vor allem das regulatorische Umfeld und die unzureichende Verfügbarkeit von Wagniskapitalmärkten als ernstzunehmende Wachstumsbremsen. Neben einer stetig fallenden Gründungsquote äußert sich die schwindende Innovationskraft auch in der abnehmenden Fähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandorts, Patente in Zukunftstechnologien – vor allem im digitalen Bereich – hervorzubringen (siehe Kapitel 3). Angesichts dieser Entwicklungen wird es zusehends schwieriger, aus dem aktuellen Krisenumfeld herauszuwachsen und die bevorstehenden Herausforderungen ohne dauerhafte Wohlstandsverluste bewältigen zu können. Vor diesem Hintergrund sind ambitionierte Reformansätze notwendig, die an den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ansetzen und darauf abzielen, bestehende Wachstums- und Innovationshemmnisse zu überwinden sowie Deutschlands Position im globalen Standortwettbewerb wieder nachhaltig zu verbessern (siehe Kapitel 4).

¹ Vgl. Kronberger Kreis (2021).

² Vgl. IWF (2022).

2 Standortbedingungen

2.1 Deutschlands Position im Standortwettbewerb

In einem globalisierten und arbeitsteiligen Wirtschaftssystem verfügen Unternehmen grundsätzlich über die Möglichkeit, die Standorte ihrer Wertschöpfungsaktivitäten frei zu wählen. Die Standortwahl erfolgt dabei nicht zufällig, sondern wird maßgeblich von den jeweils vorherrschenden Rahmenbedingungen beeinflusst, die sich auf die unternehmerischen Erfolgchancen auswirken. Für die Anziehungskraft und Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts ist somit die Qualität der Standortbedingungen – vor allem im internationalen Vergleich – von herausragender Bedeutung. Mithilfe von Standortindizes lässt sich, aufgrund ihrer indikatorengestützten Bewertungsverfahren, nicht nur ein Bild von der Standortqualität eines Landes zeichnen, sondern auch eine vergleichende Analyse verschiedener Wirtschaftsstandorte durchführen. Bevor im nächsten Kapitel auf einzelne Standortfaktoren eingegangen wird, soll an dieser Stelle zunächst ein kurzer Überblick über das Abschneiden Deutschlands bei einschlägigen Indikatoren gegeben werden:

World Competitiveness Yearbook

Das World Competitiveness Yearbook (WCY) analysiert die Wettbewerbsbedingungen in über 60 Ländern anhand der vier Hauptfaktoren "Economic Performance", "Government Efficiency", "Business Efficiency" und "Infrastructure".³ Im Gesamtranking belegt Deutschland aktuell den 15. Platz, wobei seit 2014 eine kontinuierliche Verschlechterung der Position festgestellt werden kann (vgl. Abbildung 1). Gemäß des Länderprofils für Deutschland bestehen die signifikantesten Standortschwächen im hohen Preis- und Kostenniveau, der Steuerpolitik und der unzureichenden Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturen. Als Standortvorteile gelten hingegen der überdurchschnittliche Vernetzungsgrad bei Handel und Investitionen, die allgemeinen institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Ausdifferenzierung der Wissenschaftslandschaft.

Global Innovation Index

Der Global Innovation Index (GII) misst die Innovationskraft von etwa 130 Ländern weltweit mithilfe von über 80 verschiedenen Kriterien.⁴ Laut GII bewegt sich Deutschland im Ge-

samtergebnis aktuell auf Platz 10 und konnte sein Ranking innerhalb der letzten Jahre leicht verbessern (vgl. Abbildung 1). Dabei schneidet Deutschland auf der Inputseite mit Rang 14 erkennbar schlechter ab als auf der Outputseite mit Rang acht. Auf der Inputseite erweisen sich insbesondere das regulatorische Umfeld für Unternehmensgründungen, der Zugang zu Wagniskapital sowie die Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturen als nachteilig. Als Stärke werden dagegen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bewertet. Auf der Outputseite werden die größten Schwachstellen im geringen Wachstum der Arbeitsproduktivität und in der abnehmenden Gründungsdynamik verortet, während sich die Anzahl der Patentanmeldungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Standortvorteil herausstellt.

IW-Standortindex

Der IW-Standortindex vergleicht insgesamt 45 Länder hinsichtlich ihrer Standortbedingungen speziell für das produzierende Gewerbe.⁵ Der Index besteht aus den sechs Themenfeldern Staat, Infrastruktur, Wissen, Ressourcen, Kosten und Markt. In den vergangenen Jahren hat sich Deutschland – aus industriegewirtschaftlicher Sicht – insgesamt stabil in der Spitzengruppe bewegt und nahm zuletzt den vierten Platz hinter der Schweiz, den USA und den Niederlanden ein (vgl. Abbildung 1). Standortnachteile bestehen in erster Linie bei der Steuerbürokratie, der Steuerlast für Unternehmen, den hohen Arbeits- und Energiekosten sowie dem Zustand der digitalen Infrastruktur. Als Stärken des Standorts gelten die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen, das vorhandene Humankapital sowie der Offenheitsgrad und die globale Vernetzung der deutschen Volkswirtschaft. Insgesamt erweist sich Deutschland in diesem Index für die Industrie trotz zunehmender Schwächen als attraktiver Standort.

Länderindex Familienunternehmen

Der Länderindex Familienunternehmen bewertet seit 2006 die Standortbedingungen anhand der sechs Themenfelder Steuern, Arbeit, Regulierung, Finanzierung, Infrastruktur/Institutionen und Energie.⁶ Im aktuellen Länderindex ist Deutschland auf den 18. Platz unter den 21 untersuchten Ländern abgerutscht (vgl. Abbildung 1). Dieser Umstand ist insbesondere auf erhebliche Schwächen in den Subindizes Steuern, Arbeit und Regulierung zurückzuführen, wobei die größten

³ Vgl. International Institute for Management Development (2022).

⁴ Vgl. Dutta/Lanvin/Wunsch-Vincent (2022).

⁵ Vgl. Bähr/Bardt (2021).

⁶ Vgl. Fischer et al. (2023) und Dutt et al. (2021).

Indikator	Position Deutschlands (Anzahl untersuchter Länder)	Trend	Entwicklung	
			Rang 2015	Rang 2012
Global Innovation Index 2021 (GII)	10 (132)	↑	12	15
World Competitiveness Yearbook 2021 (WCY)	17 (63)	↓	10	9
IW Standortindex 2020	4 (45)	→	3	-
Länderindex Familienunternehmen 2022	18 (21)	↓	12*	11

* Für den Länderindex Familienunternehmen Ergebnis aus 2014.

Abbildung 1:
Deutschlands Positionierung in ausgewählten Standortstudien

Quelle: Fischer et al. (2023), Bähr/Bardt (2021), Dutta/Lanvin/Wunsch-Vincent (2022), International Institute for Management Development (2022).

Hindernisse in den Teilindikatoren Steuerlast, Arbeitskosten und Bürokratieaufwand vorzufinden sind. Weit überdurchschnittlich schneidet Deutschland hingegen im Themenfeld Finanzierung ab. Seit Erhebung des Index ist allerdings kein anderes Land – bezogen auf das Gesamtranking – so stark

zurückgefallen wie Deutschland (vgl. Abbildung 2). Aus Sicht der Familienunternehmen ist es damit in den vergangenen Jahren, trotz robuster konjunkturellen Entwicklung bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie, zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Standortbedingungen gekommen.

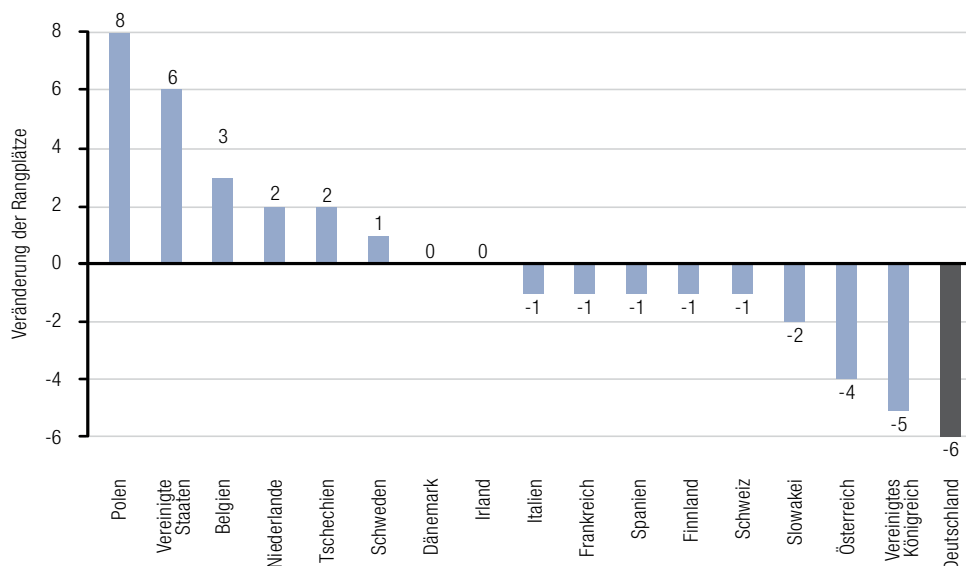


Abbildung 2:
Verschlechterte Wettbewerbsposition Deutschlands

Veränderung der Rangplätze im Länderindex Familienunternehmen seit 2006

Quelle: Fischer et al. (2023).

Für die ausgewählten Indikatoren ergibt sich auf den ersten Blick ein gemischtes Bild (vgl. Abbildung 1). In der Gesamtbetrachtung wird jedoch deutlich, dass – trotz solider Ausgangslage – seit einigen Jahren eine schleichende Verschlechterung der Standortbedingungen festgestellt wer-

den kann. Diese Entwicklung lässt sich ausgehend von den herangezogenen Indizes nahezu übereinstimmend auf das Regulierungsumfeld, die steuerliche Belastung für Unternehmen, das insgesamt hohe Kostenniveau und die mangelnde Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturen zurückführen.

2.2 Standortfaktoren im Überblick

In Anlehnung an die betrachteten Indikatoren ist eine tiefergehende Kategorisierung und Analyse derjenigen Faktoren möglich, die sich unmittelbar auf die Standortqualität auswirken (vgl. Abbildung 3). Dadurch lassen sich nicht nur die Stärken und Schwächen des deutschen Wirtschaftsstandorts leichter identifizieren, sondern auch für verschiedene Politikbereiche konkrete Handlungsempfehlungen ableiten.

Abbildung 3:
Kategorisierung der Standortfaktoren
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dohse et al. (2020).

Standortfaktoren	Regulatorisches Umfeld und Bürokratie
	Steuer- und Abgabenlast
	Kosten der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie
	Infrastruktur
	Finanzierungsbedingungen
	Humankapital und Ausbildungssystem
	Innovation und Forschung

Regulatorisches Umfeld und Bürokratie

Staatliche Regulierung ist mit Kosten und Nutzen verbunden. Die Kosten werden durch den Zeit- und Bürokratieaufwand, der zur Erfüllung regulatorischer Vorschriften benötigt wird, determiniert. Der Nutzen entspringt aus einer Reduktion von Transaktionskosten infolge eines stabilen Rechts- und Verwaltungssystems, das Planungs- und Erwartungs-

sicherheit generiert und definierte Standards gewährleistet. Die Realisierbarkeit des Nutzens ist dabei maßgeblich von der Ausgestaltung und Qualität staatlicher Institutionen abhängig.⁷ Deutschland verfügt sowohl über ein stabiles Rechtssystem als auch eine hohe Verwaltungsqualität und bewegt sich diesbezüglich im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe. Allerdings wird die Qualität der öffentlichen Verwaltung von Effizienzverlusten beeinträchtigt, die sich beispielsweise in einer unzureichenden oder langwierigen Abstimmung zwischen föderalen Verwaltungseinheiten sowie in einem geringen Digitalisierungsgrad manifestieren.⁸

Gleichzeitig bestehen innerhalb der regulatorischen Rahmenordnung unübersehbare Schwachstellen, die sich vor allem auf der Kostenseite der Regulierung bemerkbar machen. Besonders schwerwiegend sind zum einen die regulatorischen Hürden für Unternehmensgründungen, was sich im internationalen Vergleich in der Zahl notwendiger Verfahren und den dadurch anfallenden Zeit- und Kostenaufwand widerspiegelt. Die überdurchschnittliche Regulierungsintensität stellt letztlich ein Hindernis für den Markteintritt neuer Unternehmen dar und kann sich negativ auf das Wettbewerbs- und Innovationsumfeld auswirken (vergleiche Abschnitt 3.2).⁹ Die hohe Regulierungsintensität zeigt sich zum anderen in der Komplexität der Steuerbürokratie – ein Feld, auf dem Deutschland bereits seit einigen Jahren kaum mehr Fortschritte erzielt hat. Ein weiterer Faktor auf der Kostenseite sind langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren. Sie haben zur Folge, dass notwendige Investitionsvorhaben, besonders im Bereich der Verkehrs- oder Energieinfrastruktur, ausgebremst werden.¹⁰ Infolgedessen besteht das Risiko, dass nicht nur Transformationsprozesse verlangsamt, sondern auch die Attraktivität des Standorts negativ beeinträchtigt wird. Schließlich ist die Arbeitsmarktregulierung hierzulande – laut dem „Doing-Business“-Report der Weltbank – vergleichsweise restriktiv ausgestaltet, sodass sich Deutschland lediglich im hinteren Mittelfeld bewegt. Dies gilt vor allem für die Mindestlohnregulierung und gesetzliche Kündigungsbeschränkungen.¹¹ Als überwiegend vorteilhaft erweist sich hingegen die Regulierung von Gütermärkten. Dadurch verfügt Deutschland im internationalen Vergleich über einen hohen Offenheitsgrad seiner Märkte, der wiederum eine wesentliche Grundlage für die Exportorientierung der Wirtschaft darstellt.¹²

7 Vgl. Coase (1988).
8 Vgl. Dohse et al. (2020).
9 Vgl. World Bank Group (2020).
10 Vgl. Bähr/Bardt (2021).
11 Vgl. World Bank Group (2020).
12 Vgl. Bähr/Bardt (2021).

Steuer- und Abgabenlast

Die Steuer- und Abgabenlast wirkt sich als Kostenfaktor unmittelbar auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts aus. Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über eine überdurchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung. Dieser Umstand gilt in erster Linie für die Unternehmensbesteuerung, was anhand der Belastung für Kapitalgesellschaften

deutlich wird (vgl. dazu Abbildung 4). Seit der letzten großen Steuerreform im Jahr 2008 wurden von politischer Seite aus keine nennenswerten Schritte mehr unternommen, um dieser Problematik entgegenzuwirken. Gleichzeitig haben viele andere Länder, wie die USA oder Frankreich, ihre Unternehmenssteuern in den vergangenen Jahren reduziert, wodurch sich im Gegenzug die Wettbewerbsposition Deutschlands kontinuierlich verschlechtert hat.¹³

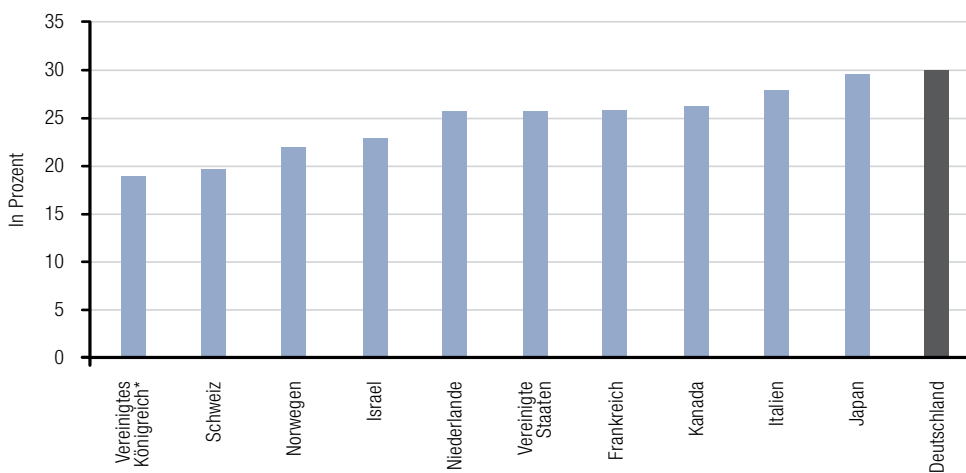


Abbildung 4:
Hohe Unternehmensbesteuerung ist eine Belastung

Besteuerung von Unternehmensgewinnen (in Prozent)

* ab 01.04.2023 Main Rate i.H.v. 25 Prozent für Gewinne ab 250.000 £

Quelle: OECD.

Für Personengesellschaften – die insbesondere im deutschen Mittelstand weit verbreitet sind – ist hingegen die Einkommensteuer für die Höhe der Steuerbelastung entscheidend. Mit einem Steuersatz von bis zu 45 Prozent bewegt sich Deutschland global gesehen hier ebenfalls in der Spitzengruppe.¹⁴ Zudem stellt die unvollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags für viele Unternehmen nach wie vor eine ernstzunehmende Belastung dar. Die insgesamt hohe Unternehmensbesteuerung hat sich in den vergangenen Jahren negativ auf die Standortattraktivität ausgewirkt. Dies hat zur Folge, dass Deutschland an Anziehungskraft verliert und die Unternehmen ihre Investitionsvorhaben womöglich in andere Länder verlegen. Darüber hinaus kann die hohe Steuer- und Abgabenlast im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ auch ein Hindernis für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte darstellen.¹⁵

Kosten der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie

Die Kosten der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie wirken sich unmittelbar auf die Wettbewerbsfähigkeit der hier ansässigen Unternehmen aus. Als Indikator für die globale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft können die Lohnstückkosten herangezogen werden, die die Löhne in Relation zur Produktivität setzen. Wie Abbildung 5 zu entnehmen ist, weist Deutschland im internationalen Vergleich hohe Lohnstückkosten und damit eine nachteilige Wettbewerbsposition auf. Zwar konnte der in den späten 1990er und frühen 2000er-Jahren bestehende Kostennachteil durch arbeitsmarktpolitische Reformen (Hartz-Reformen) teilweise abgebaut werden, zuletzt haben höhere Lohnabschlüsse und eine konstant hohe Steuer- und Abgabenlast jedoch erneut zu einem verstärkten Kostendruck beigetragen.¹⁶

¹³ Vgl. Kronberger Kreis (2018).

¹⁴ Vgl. Dohse et al. (2020).

¹⁵ Vgl. Eckert (2019).

¹⁶ Vgl. Bähr/Bardt (2021) und Schröder (2022).

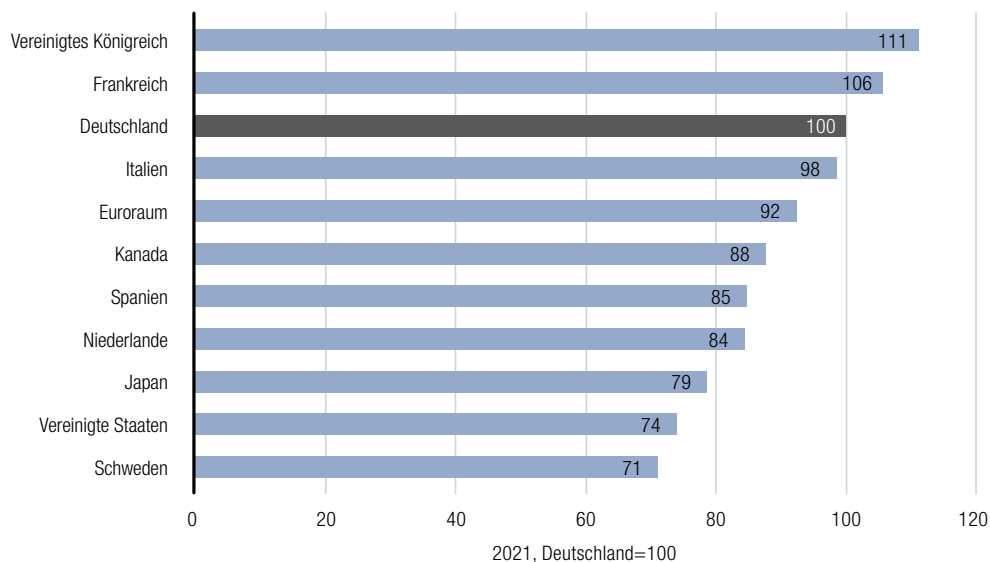


Abbildung 5:
Überdurchschnittliche
Lohnstückkosten im
internationalen Vergleich

Auf Basis der Preise und
Wechselkurse von 2021 inde-
xiert, Deutschland = 100

Quelle: OECD, Eurostat, Schröder
(2022).

Hinzu kommen hohe Energiepreise, deren Niveau bereits vor dem Ukraine-Krieg und den damit verbundenen Verwerfungen auf den Energiemärkten überdurchschnittlich hoch war. Neben den privaten Haushalten stellt dies insbesondere die Industrie – trotz bestehender Vergünstigungen für energieintensive Unternehmen – vor Herausforderungen. Dabei tragen die staatlich verursachten Preisbestandteile wie Steuern, Entgelte und Umlagen entscheidend zu dem hohen Preisniveau bei. In den vergangenen Jahren waren etwa 50 Prozent des Strompreises auf staatlich induzierte Komponenten zurückzuführen. Zuletzt ist dieser Anteil vor allem aufgrund gestiegener Beschaffungskosten auf rund 40 Prozent zurückgegangen.¹⁷

Infrastruktur

Der Zustand der Verkehrsinfrastruktur, sowohl für physische Güter auf Straßen und Schienen als auch für Daten über digitale Infrastrukturnetze, stellt eine wichtige Grundlage für unternehmerische (Investitions-)Entscheidungen dar. In den zurückliegenden Jahren hat sich die Qualität der Verkehrsinfrastrukturnetze in Deutschland merklich verschlechtert, was

sich nicht nur in sanierungsbedürftigen Straßen, Brücken und Schienen widerspiegelt, sondern zunehmend auch die Geschäftsaktivitäten von Unternehmen beeinträchtigt.¹⁸ Besonders bedenklich ist der unzureichende Ausbau digitaler Infrastrukturen wie Breitband- und Mobilfunknetze. Die aktuelle Position Deutschlands, das hier im internationalen Vergleich nur im unteren Mittelfeld rangiert, ist für einen hochentwickelten Wirtschaftsstandort unbefriedigend. In der Folge besteht die Gefahr, dass sich Deutschlands digitaler Rückstand auf die Weltspitze weiter vergrößert, Investitionsvorhaben ausgebremst werden, Potenziale der digitalen Transformation ungenutzt bleiben und langfristig Wohlstandsverluste drohen.¹⁹ Einen erheblichen Nachholbedarf gibt es auch beim Ausbau der Energieinfrastruktur, beispielsweise im Bereich der Energienetze, die infolge der Energiewende für die Versorgung privater Haushalte und der Unternehmen unverzichtbar sind. Oftmals wird der Ausbau der Infrastrukturnetze durch langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren behindert und über Jahre hinweg verzögert, wodurch die Diskrepanz zwischen beschleunigter Energiewende und stockendem Netzausbau weiter zunimmt.²⁰

¹⁷ Vgl. Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2022).

¹⁸ Vgl. Bardt et al. (2017) und Puls/Schmitz (2022).

¹⁹ Vgl. OECD (2022).

²⁰ Vgl. Dohse et al. (2020).

Finanzierungsbedingungen

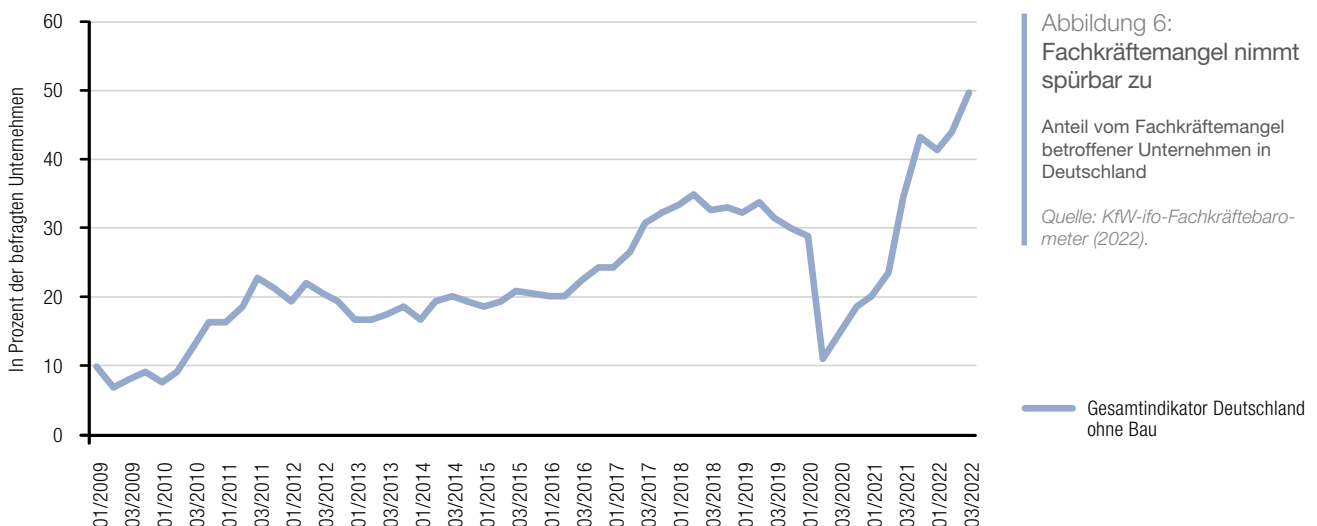
Der Zugang zu verlässlichen und dauerhaft verfügbaren Finanzierungsquellen ermöglicht Unternehmen, ihren Liquiditätsbedarf zu decken und Investitionsvorhaben durchzuführen. Beides ist für eine rege Innovations- und Investitionsdynamik unverzichtbar. Insgesamt verfügt Deutschland über ein attraktives Finanzierungsumfeld für Unternehmen und bewegt sich auf internationaler Ebene im Spitzenfeld.²¹ Ein zentraler Vorteil besteht in dem breiten und vergleichsweise stabilen Zugang zum Kredit- und Kapitalmarkt, wovon grundsätzlich sowohl Großunternehmen als auch kleine und mittelständische Unternehmen (KMUs) profitieren.²²

Als Nachteil erweist sich hierzulande allerdings der unzureichende Zugang zu Beteiligungs- und Wagniskapital, was insbesondere für Start-ups von großer Bedeutung ist. Hier liegt Deutschland weit hinter führenden Ländern wie den USA oder Israel zurück. Insbesondere mangelt es noch immer an privaten Finanzierungsoptionen in der Wachstumsphase junger Unternehmen. Dieser Umstand erweist sich für Start-ups als zentrales Hindernis auf dem Weg zur Erlangung der Marktreife (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2).²³

Humankapital und Ausbildungssystem

Für die Attraktivität des Standorts ist ein hochwertiges Ausbildungssystem ebenso bedeutsam wie ein hohes Qualifikationsniveau und eine ausreichende Verfügbarkeit von Arbeits- und Fachkräften. Dies gilt insbesondere für rohstoffarme Länder wie Deutschland, deren wichtigster Produktionsfaktor im Humankapital bzw. „in den Köpfen“ liegt. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Arbeitskräften besteht perspektivisch das größte Problem im Fachkräftemangel, der durch den demografischen Wandel verursacht wird. Schon heute ist laut Befragungen des ifo-Instituts etwa jedes zweite Unternehmen in Deutschland so stark vom Fachkräftemangel betroffen, dass es zu einer Beeinträchtigung der unternehmerischen Aktivitäten kommt (vgl. Abbildung 6).²⁴ Dieser Trend wird sich in den nächsten beiden Dekaden – mit dem Ausscheiden der „Baby-Boomer“-Generation aus dem Erwerbsleben – erheblich verschärfen.

Deutschland verfügt insgesamt über ein hohes Qualifikationsniveau seiner Arbeitskräfte. Im Bereich kognitiver Kompetenzen der erwerbsfähigen Bevölkerung werden hierzulande im internationalen Vergleich durchschnittliche Ergebnisse



21 Vgl. OECD (2022).

22 Vgl. Dohse et al. (2020).

23 Vgl. OECD (2022).

24 Vgl. Müller (2022).

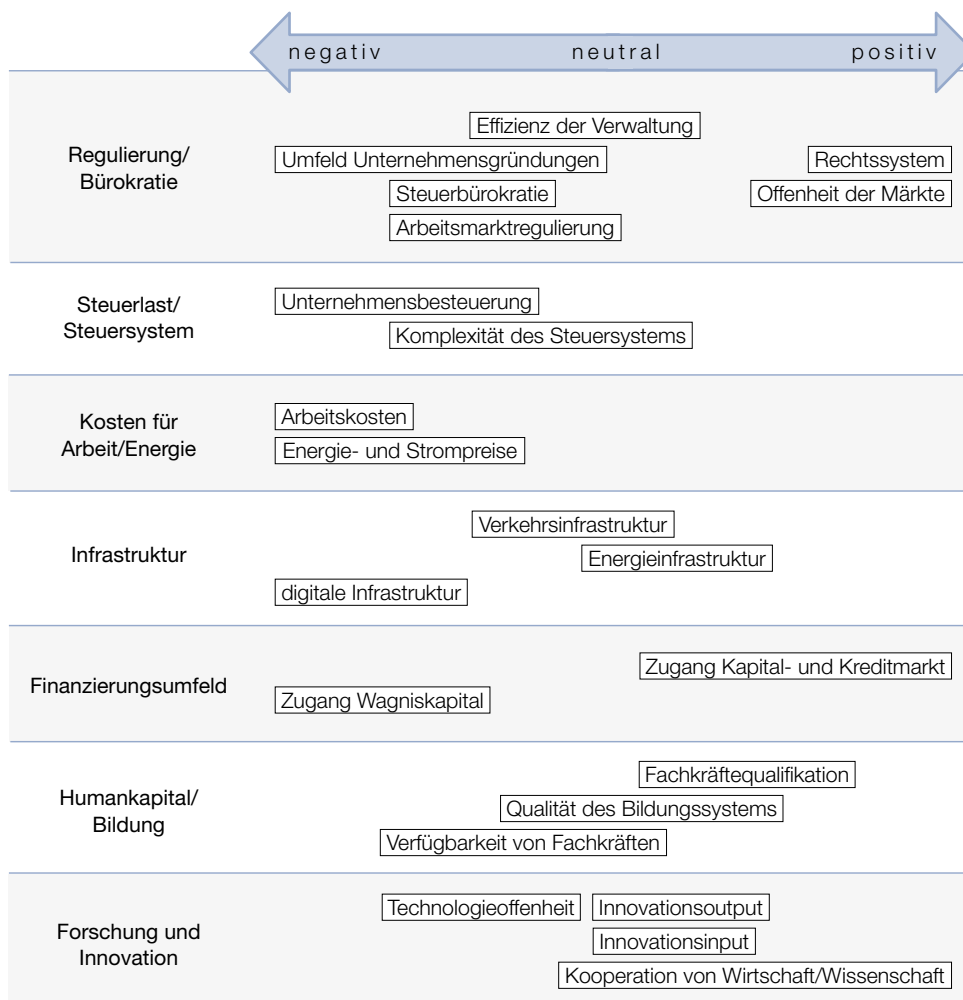


Abbildung 7:
Qualität der Standort-
faktoren in Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung in An-
lehnung an: Dohse et al. (2020).

erzielt.²⁵ Die Digitalisierung trägt allerdings auch zu einem Wandel der Qualifikationsanforderungen an Arbeitskräfte bei. Vor diesem Hintergrund erscheint es bedenklich, dass sich hierzulande im Bereich digitaler Kompetenzen ein Rückstand zur internationalen Spitzengruppe aufgebaut hat.²⁶ Die Kombination aus einem Rückgang des Arbeitsangebots und einer vergleichsweise langsamen Anpassung der Kompetenzen an

sich veränderte Qualifikationserfordernisse wirkt sich negativ auf die Standortbedingungen aus. Im Bereich der schulischen Bildung bewegt sich Deutschland laut PISA-Ergebnissen lediglich im Mittelfeld, wobei nach einer zeitweisen Besserung zuletzt wieder eine kontinuierliche Verschlechterung des Qualifikationsniveaus festgestellt werden kann. Davon ist vor allem der MINT-Bereich betroffen.²⁷

²⁵ Vgl. Rammstedt et al. (2015).

²⁶ Vgl. Dohse et al. (2020).

²⁷ Vgl. OECD (2019).

Innovation und Forschung

Für die zukünftige Entwicklung einer Volkswirtschaft sind Forschung und Innovation unentbehrliche Faktoren. Deutschland verfügt grundsätzlich über ein leistungsfähiges Innovationssystem, das von einem intensiven Wissenstransfer zwischen Wirtschaft und Wissenschaft gekennzeichnet ist. Insgesamt zeigt sich allerdings, dass Deutschland zwar gut darin ist, Geld in Wissen zu transferieren, es jedoch weniger gut gelingt, aus diesem Wissen auch Geld zu machen. Eine detailliertere Analyse der Innovationsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandorts – basierend auf einschlägigen Indikatoren wie den Ausgaben für Forschung und Entwicklung, der Gründungsdynamik und Patentanmeldungen – sowie der vorherrschenden Innovationshemmnisse sind Gegenstand von Kapitel 3 dieser Publikation.

2.3 Standortbedingungen als Investitionshemmnis

Der doppelte Transformationsprozess aus Dekarbonisierung und Digitalisierung induziert in den nächsten Jahren einen an-

steigenden gesamtwirtschaftlichen Investitionsbedarf. Infolgedessen sind schon heute nicht nur Ersatz-, sondern auch umfassende Neuinvestitionen unverzichtbar. Allgemein kommt Investitionen eine große volkswirtschaftliche Bedeutung zu, da sie sich auf den Kapitalstock und auf das Produktionspotenzial auswirken. So könnte eine dynamischere Investitionstätigkeit beispielsweise dem demografisch bedingten Rückgang des Potenzialwachstums entgegenwirken.²⁸

Für Deutschland ergibt sich in den letzten Jahren durchschnittlich eine – im internationalen Vergleich niedrige – Nettoinvestitionsquote von etwa 2,5 Prozent des BIP. Wie Abbildung 8 entnommen werden kann, sind die gesamtwirtschaftlichen Nettoanlageinvestitionen in den vergangenen 20 Jahren nahezu konstant geblieben. Auffällig ist zudem, dass die Nettoinvestitionen ausschließlich von privaten Akteuren generiert werden. Obwohl die öffentlichen Bruttoinvestitionen in der Summe nur etwas mehr als zehn Prozent des gesamten Investitionsvolumens ausmachen, kommt ihnen eine wichtige Anstoßfunktion für die Generierung privater Investitionen zu: Unzureichende öffentliche Investitionen in Infrastrukturnetze und damit einhergehende Qualitäts- und Substanzverluste können privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen negativ beeinflussen.²⁹

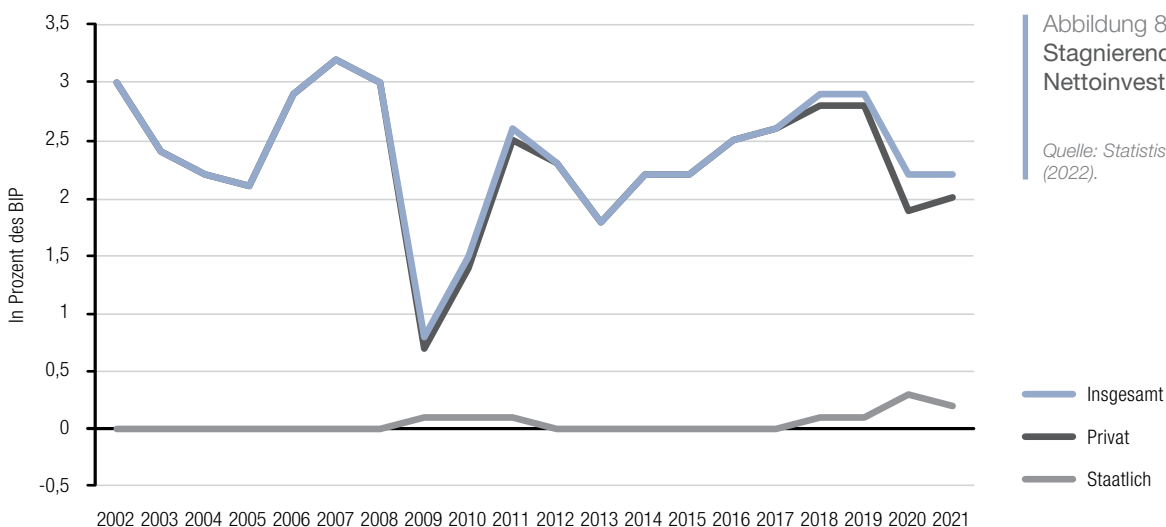


Abbildung 8:
Stagnierende
Nettoinvestitionen

Quelle: Statistisches Bundesamt
(2022).

²⁸ Vgl. Bardt et al. (2017).

²⁹ Vgl. Bardt et al. (2017) sowie Abbildung 9.

Öffentliche Investitionen

Die schwache Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Eine Fokussierung der wirtschaftspolitischen Debatte auf die Höhe der öffentlichen Investitionsausgaben allein greift deshalb zu kurz.³⁰ Einerseits trägt die vorherrschende politische Prioritätensetzung dazu bei, konsumtive Ausgaben – zum Beispiel zur Finanzierung teurer Wahlversprechen wie der Rente mit 63 – gegenüber notwendigen Investitionsvorhaben zu bevorzugen. Daneben besteht ein wichtiger Erklärungsansatz im zu geringen Abruf bereits verfügbarer Investitionsmittel, der nicht zuletzt auf Kapazitätsengpässe bei Baubehörden und den fortschreitenden Fachkräftemangel in der Bauindustrie zurückgeführt werden kann.³¹ Zusätzlich erweisen sich Elemente der regulatorischen Rahmenordnung – wie Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie das Ver-

gabe- und Baurecht – als Hindernis für eine effiziente Umsetzung von Projekten oder verzögern diese erheblich. Davon sind insbesondere Infrastrukturprojekte wie der Ausbau von Breitband- und Energienetzen betroffen.³²

Privatwirtschaftliche Investitionen

Auch die vom Volumen her viel bedeutendere privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit wird durch verschiedene Faktoren ausgebremst (vgl. Abbildung 9).³³ Dazu zählen neben dem regulatorischen Umfeld vor allem die überdurchschnittlichen Unternehmenssteuern sowie die hohen Arbeits- und Energiekosten. Zusätzlich wirken sich auch hier Kapazitätsengpässe und der voranschreitende Fachkräftemangel negativ auf die Investitionstätigkeit aus, wie auch die zunehmend protektionistischen Tendenzen und gestiegenen Unsicherheiten im Zuge der Corona-Pandemie.³⁴

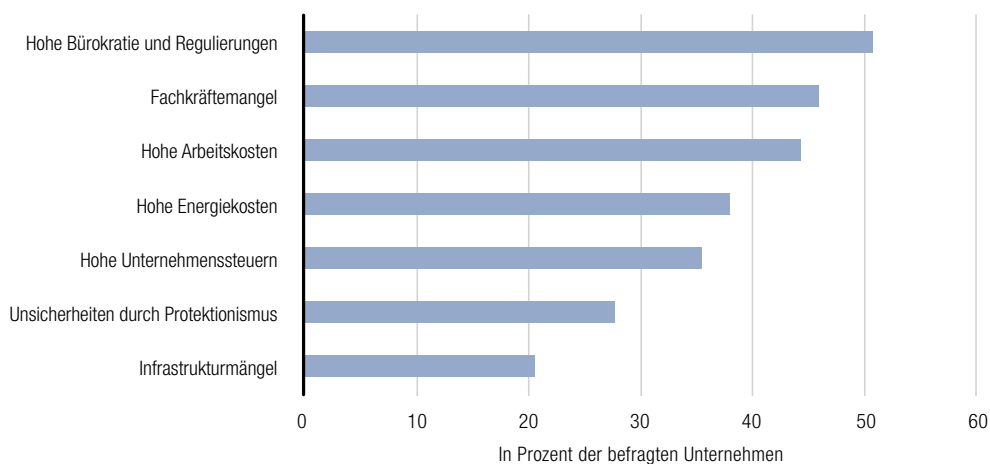


Abbildung 9:
Investitionshemmnisse
weit verbreitet

Antworten auf die Zusatzfrage zur IW-Konjunkturumfrage im Frühjahr 2017: „Was sind aus Sicht Ihres Unternehmens derzeit ‚starke‘ Investitionshemmnisse in Deutschland?“

Quelle: Bardt et al. (2017).

³⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2022) und Bundesministerium der Finanzen (2021): Öffentliche Ausgaben werden als Investitionen definiert, insofern sie gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR) zu den Bruttoanlageinvestitionen gezählt werden können. Darunter fallen u.a. Wohnbauten und Nicht-Wohnbauten (Infrastruktur). So ist beispielsweise der Bau einer Schule im Sinne der VGR als Investition zu werten, während die Einstellung von Lehrpersonal oder der Erwerb von Lehrmaterialien Konsumausgaben und folglich keine öffentlichen Investitionen darstellen.

³¹ Vgl. Puls/Schmitz (2022).

³² Vgl. Puls/Schmitz (2022) und Bardt et al. (2017).

³³ Vgl. Vgl. Bardt et al. (2017).

³⁴ Vgl. Bardt/Grömling (2021).

Ein genauerer Blick auf die Investitionshemmnisse verdeutlicht, dass eine beträchtliche Schnittmenge mit den Faktoren besteht, die sich bereits bei der Analyse der Standortbedingungen als Schwächen herausgestellt haben (vgl. Abbildung 7). Insbesondere das gleichzeitige Auftreten und Zusammenwirken verschiedener Hemmfaktoren bremsen die Investitionstätigkeit und damit auch die gesamtwirtschaftliche Dynamik aus. Das aktuelle Umfeld lässt offenbar kaum ein „Mehr“ an Investitionen zu, was die Transformations- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gefährdet und zudem die Attraktivität des Standorts weiter verschlechtern dürfte.

Ausländische Direktinvestitionen

Ausländische Direktinvestitionen wirken sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung des Ziellands aus, indem sie den dortigen Wettbewerb intensivieren und mit einem Kapital- und Technologietransfer einhergehen. Dadurch erhöht sich der

Druck auf die inländischen Unternehmen, ihre Produktivität zu steigern. Gleichzeitig können sie aber auch von technologischen „Spillover-Effekten“ der Investitionen profitieren. Die Möglichkeiten zur Durchführung grenzüberschreitender Direktinvestitionen wie auch ihre Attraktivität werden dabei von den vorherrschenden Rahmen- und Standortbedingungen im Zielland beeinflusst.³⁵

Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen im Verhältnis zum BIP gilt als Indikator für die internationale Anziehungskraft und Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts. Innerhalb der G7- und OECD-Vergleichsgruppe weist Deutschland in den vergangenen zehn Jahren einen unterdurchschnittlichen Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen auf. Gleichzeitig fallen die entgegengerichteten Investitionsströme deutscher Unternehmen ins Ausland im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch aus (vgl. Tabelle 1), was als Indiz für eine relativ schwache Anziehungskraft des deutschen Wirtschaftsstandorts interpretiert werden kann.³⁶

	Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen im Inland	Direktinvestitionen inländischer Unternehmen im Ausland
Kanada	2,6	3,8
Frankreich	0,9	1,6
Deutschland	0,9	2,3
Italien	0,8	0,9
Japan	0,2	2,9
Verein. Königreich	2,5	0,3
Verein. Staaten	1,5	1,4
OECD-Schnitt	1,7	1,9

Tabelle 1:
Durchschnittliche Direktinvestitionen im internationalen Vergleich 2012 bis 2021 (in Prozent des jährlichen BIP)

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis OECD (2022).

³⁵ Vgl. Görg (2019).

³⁶ Vgl. Görg (2019).

3 Innovationsbedingungen

3.1 Deutschlands Innovationsfähigkeit

Innovationen sind das Vehikel für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und langfristige Wohlstandssicherung. Sie sind – in den Worten Schumpeters – Ursprung einer „Schöpferischen Zerstörung“.³⁷

Auf diese Weise kommt es nicht nur zu technologischem Fortschritt, sondern auch zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und der Erschließung von Wachstumspotenzialen. Die „Zerstörung“ alter Strukturen durch die „Schöpfung“ neuer ist somit eine wesentliche Voraussetzung für eine dynamische Entwicklung einer Volkswirtschaft und eine Triebfeder für internationale Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist entscheidend, wie es um die Innovationsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandorts bestellt ist und welcher Trend sich abzeichnet. Auch wenn die Messung von Innovationsleistungen und -inputs mit methodischen Schwierigkeiten verbunden sein kann und die Interpretation der Ergebnisse mit einer gewissen Vorsicht erfolgen sollte, gibt es eine Reihe gängiger Indikatoren und Kennzahlen, die einen Überblick über das Innovationsgeschehen in einem Land vermitteln und so auch internationale Vergleiche ermöglichen.

Ausgaben für Forschung und Entwicklung

Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) entsprechen dem Mitteleinsatz, der einer Volkswirtschaft als Inputfaktor für Innovationszwecke, beispielsweise zur Generierung von Wissen in der Grundlagenforschung oder zur Entwicklung neuer Technologien, zur Verfügung steht. Allerdings führt der Mitteleinsatz auf der Inputseite nicht zwangsläufig zu erfolgreichen Innovationen auf der Outputseite. In Deutschland haben sich die FuE-Ausgaben in den vergangenen 20 Jahren kontinuierlich auf mittlerweile ca. 3,2 Prozent des BIP erhöht. Darunter fallen sowohl die Ausgaben des Unternehmens- und Staatssektors als auch die der Hochschulen.³⁸ Damit bewegt sich Deutschland im internationalen Vergleich in der Spitzengruppe knapp hinter Ländern wie den USA und Japan. Die Aufschlüsselung der FuE-Ausgaben zeigt, dass der Anteil privatwirtschaftlich getätigter Ausgaben zuletzt auf etwa zwei Drittel angestiegen ist. Die Ausgaben konzentrieren sich jedoch auf wenige Branchen wie die Automobil- und Elektroindustrie sowie den Maschinenbau, in denen Deutschland traditionell über eine vorteilhafte Wettbewerbsposition verfügt. Im Gegensatz dazu fallen die FuE-Aufwendungen im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen, die für die digitale Transformation von besonderer Bedeutung

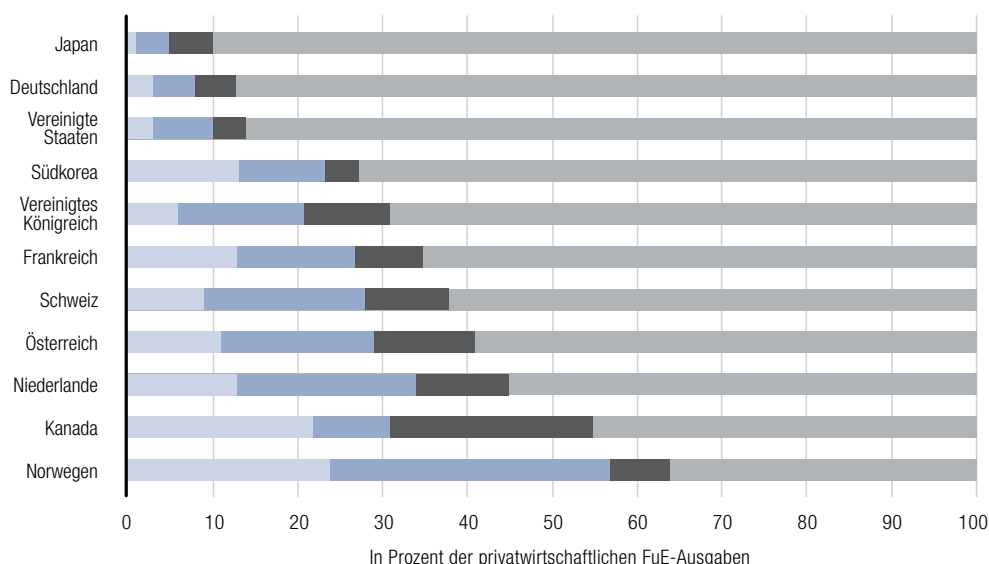


Abbildung 10:
Geringe FuE-Ausgaben
bei kleinen und mittleren
Unternehmen

Privatwirtschaftliche FuE-Ausgaben nach Unternehmensgröße

Quelle: Rammer/Trunschke (2022), Zimmermann (2022).

■ bis 49 Beschäftigte
■ 50 bis 249 Beschäftigte
■ 250 bis 499 Beschäftigte
■ mehr als 500 Beschäftigte

³⁷ Vgl. Schumpeter (1934).

³⁸ Vgl. OECD (2022).

sind, im Vergleich zu anderen Ländern unterdurchschnittlich aus.³⁹

Auffällig ist, dass hierzulande mit fast 90 Prozent der Großteil der FuE-Ausgaben von Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten getätigt wird, während der Anteil von kleineren und mittleren Unternehmen – auch im internationalen Vergleich – weit unterdurchschnittlich gering ausfällt (vgl. dazu Abbildung 10).⁴⁰ Das Ergebnis ist insofern bemerkenswert, als dass die Wirtschaftsstruktur, die hierzulande überproportional von KMUs geprägt ist, einen höheren Anteil dieser Unternehmensgruppe an den gesamten FuE-Ausgaben erwarten ließe. Dementsprechend liegt die Vermutung nahe, dass auf Seiten kleiner und mittlerer Unternehmen bei Forschung und Entwicklung ein großes ungenutztes Potenzial vorliegt.

Unternehmensgründungen

Die Gründungsdynamik ist ein wichtiger Indikator für die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und hat so einen großen Einfluss auf die Chancen, technologische und strukturelle Veränderungen voranzutreiben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Gründungen automatisch marktreife Unternehmungen oder technologische Innovationen hervor-

bringen. In den vergangenen 20 Jahren hat sich die Gründungsdynamik in Deutschland kontinuierlich abgekühlt und mehr als halbiert. Der Rückgang spiegelt sich nicht nur in der Entwicklung der absoluten Zahlen, sondern auch in der Gründungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren wider.⁴¹

Laut KfW-Gründungsmonitor stagniert dabei der Anteil der Gründungen, die zumindest regionale, deutschland- oder weltweite Marktneuheiten hervorbringen. Daraus folgt, dass neu gegründete Unternehmen überwiegend inkrementelle anstatt disruptive Innovationsstrategien verfolgen. Zugleich hat sich der Anteil der Gründungen, deren Geschäftsmodelle auf digitalen Technologien oder Anwendungen im Internet basieren, in den letzten Jahren leicht erhöht.⁴² Diese Entwicklung eröffnet die Chance, dass der – bisher lahrende – digitale Transformationsprozess der deutschen Wirtschaft durch Neugründungen womöglich beschleunigt wird.

Insgesamt stellt der seit Jahren vorherrschende Trend zu rückläufigen Gründungsaktivitäten jedoch eine bedenkliche Entwicklung dar. Weniger Markteintritte implizieren nicht nur ein abnehmendes unternehmerisches Aktivitätsniveau, sondern auch das Risiko einer verringerten Wettbewerbsintensität.

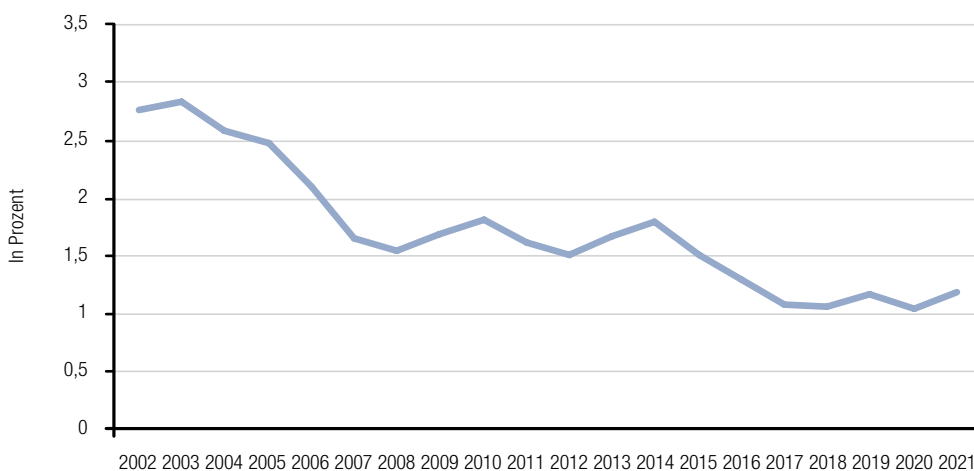


Abbildung 11:
Rückläufige
Gründungsdynamik

Gründungsquote der erwerbsfähigen Bevölkerung (18-64-Jährige)

Quelle: KfW Gründungsmonitor 2022.

³⁹ Vgl. Rammer/Trunschke (2022).

⁴⁰ Vgl. Zimmermann (2022) und Rammer/Trunschke (2022).

⁴¹ Vgl. Metzger (2022).

⁴² Ebenda.

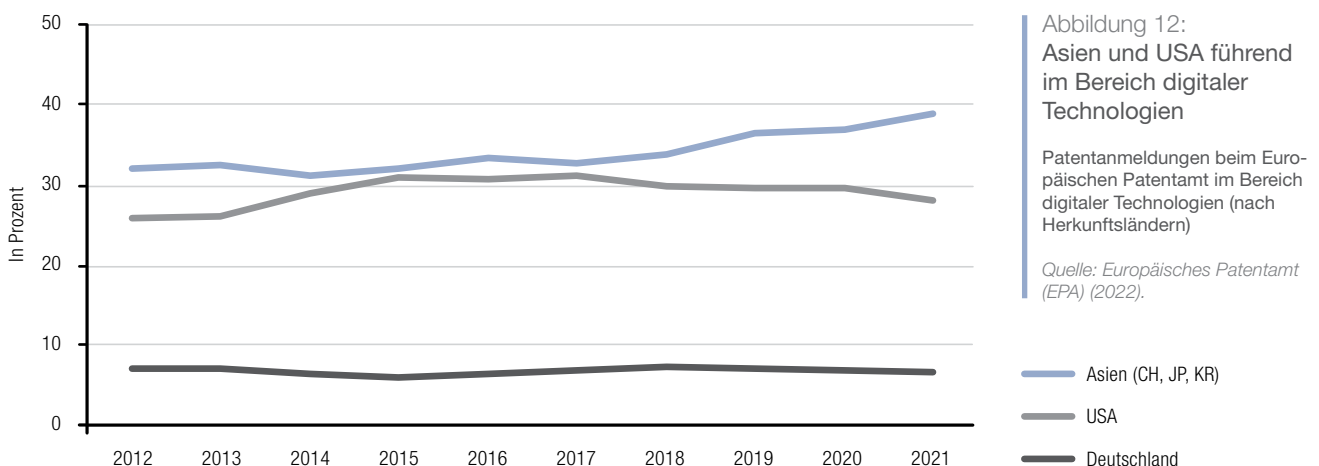
Patentanmeldungen

Obwohl Patente innerhalb des Innovationsprozesses lediglich eine Art Zwischenstufe darstellen und nicht alle automatisch zu marktfähigen Produkten weiterentwickelt werden, sind sie dennoch als Indikator für die Innovationskraft eines Landes geeignet. Wird lediglich die absolute Zahl aller Patentanmeldungen oder ihre Relation zur Einwohnerzahl eines Landes betrachtet, nimmt Deutschland im internationalen Vergleich weiterhin eine Spitzenposition ein.⁴³ Die Aussagekraft einer rein numerischen Betrachtung ist jedoch begrenzt, da sich keine Rückschlüsse hinsichtlich der Qualität oder ökonomischen Bedeutung ableiten lassen. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, sogenannte „Weltklassepatente“, die sich durch ihre technologische Bedeutung, die Häufigkeit ihrer wissenschaftlichen Verwendung und ihre globale Verbreitung auszeichnen, als geeigneteren Maßstab für die Innovationskraft heranzuziehen.⁴⁴ Während Deutschland im Jahr 2010 noch in 47 der 58 untersuchten Technologiefelder zu einem der patentstärksten Staaten weltweit gehörte, ist diese Anzahl im Jahr 2019 auf nur noch 22 Technologiefelder zurückgegangen. Dieser Trend kann vor allem auf die dynamische Entwicklung im Bereich digitaler Schlüsseltechnologien wie der Künstlichen Intelligenz, Big Data oder Quantum Computing in anderen Ländern zurückgeführt werden, insbe-

sondere den USA. Jedoch haben in den vergangenen Jahren auch China und andere asiatische Staaten wie Südkorea spürbar aufgeholt. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Betrachtung der Patentanmeldungen in ausgewählten digitalen Technologien in Europa (vgl. Abbildung 12).

Gleichzeitig treten auch in den Bereichen Industrie und Mobilität, die das Rückgrat der deutschen Wirtschaft bilden und bisweilen als besondere Stärken der hiesigen Volkswirtschaft gelten, zunehmend Schwachstellen zutage. Vor allem bei industriellen „Megatrends“ wie der Elektromobilität, der Prozessautomatisierung und der Robotik droht Deutschland den Anschluss zu verlieren, während die USA und asiatische Staaten mittlerweile auch in diesen Technologiefeldern dominieren.⁴⁵ Die Kombination aus einem beträchtlichen Rückstand in digitalen Schlüsseltechnologien und einer fortschreitenden Erosion der Wettbewerbsposition in Feldern, die bisher zu den Erfolgsgaranten des Wirtschaftsstandorts gehörten, erscheint äußerst bedenklich.

Zusammenfassend wird deutlich, dass sich die Innovationsfähigkeit Deutschlands – auf Grundlage der betrachteten Indikatoren – in den zurückliegenden Jahren trotz einer guten Ausgangslage abgeschwächt hat. Insbesondere die abnehmende Gründungsdynamik und die schwindende Fähigkeit „Weltklassepatente“ trotz gesteigerter FuE-Ausgaben hervorzubringen, ist problematisch.



⁴³ Vgl. OECD (2022).

⁴⁴ Vgl. Breitinger/Dierks/Rausch (2020).

⁴⁵ Vgl. Breitinger/Dierks/Rausch (2020).

3.2 Innovationshemmnisse

Wie gezeigt wurde, hat sich die Innovationskraft Deutschlands in den vergangenen Jahren sukzessive verringert. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend verschiedene Einflussgrößen betrachtet, die als mögliche Ursachen für diesen Trend in Frage kommen und sich dabei als besonders relevant herausstellen.⁴⁶

Regulatorischer Rahmen

Das Regulierungsumfeld kann die Innovationsdynamik über verschiedene Kanäle beeinflussen: Einerseits sollte durch eine möglichst technologieoffene Ausgestaltung Planungs- und Erwartungssicherheit geschaffen werden, sodass Innovationen im Optimalfall begünstigt werden. Andererseits werden durch die regulatorischen Vorschriften Kosten innerhalb des Innovationsprozesses verursacht, die beispielsweise durch Verwaltungsschritte bei Unternehmensgründungen hervorgerufen werden.⁴⁷ Laut „Doing Business“-Report der Weltbank stellt vor allem die Zahl erforderlicher Prozeduren zur Unternehmensgründung in Deutschland einen Wettbewerbsnachteil dar. Daneben erweisen sich die damit einhergehenden Kosten als etwa doppelt und die erforderliche Mindesteinlage als fast viermal so hoch wie in der internationalen Vergleichs-

gruppe. Infolgedessen belegt Deutschland beim Umfeld für Unternehmensgründungen lediglich den 125. Platz und ist damit innerhalb der Gruppe der „high income“ Staaten weit abgeschlagen.⁴⁸ Hohe Markteintrittsbarrieren stellen somit ein Hindernis für den Erfolg neuer und innovativer Unternehmen dar.

Die Ausgestaltung des regulatorischen Umfelds erweist sich im Status quo aufgrund bürokratischer Hürden in der Summe als wenig unternehmensfreundlich und bindet vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen Ressourcen, die wiederum nicht für produktive Aktivitäten wie Forschung oder Entwicklung zur Verfügung stehen. Dadurch kommt es zu einer Verlangsamung der Innovationsdynamik und zu einem Ausbremsen von Erneuerungsprozessen. Hinzu kommt, dass viele Verwaltungsschritte nach wie vor analog ablaufen und Vereinfachungspotentiale, die sich aus einer Digitalisierung staatlicher Verwaltungsleistungen ergeben, weitgehend ungenutzt bleiben.

Demografischer Wandel und Arbeitskräftepotenzial

Der demografische Wandel wird in den kommenden Jahrzehnten eine Erosion der Arbeits- und Fachkräfteressourcen induzieren und dazu beitragen, dass weniger Köpfe zur Verfügung stehen, die Innovationen vorantreiben (vgl. dazu Abbildung 13). Schon heute stellt die mangelnde Verfügbarkeit an Mitarbeitern oder Mitgründern ein ernstzunehmendes

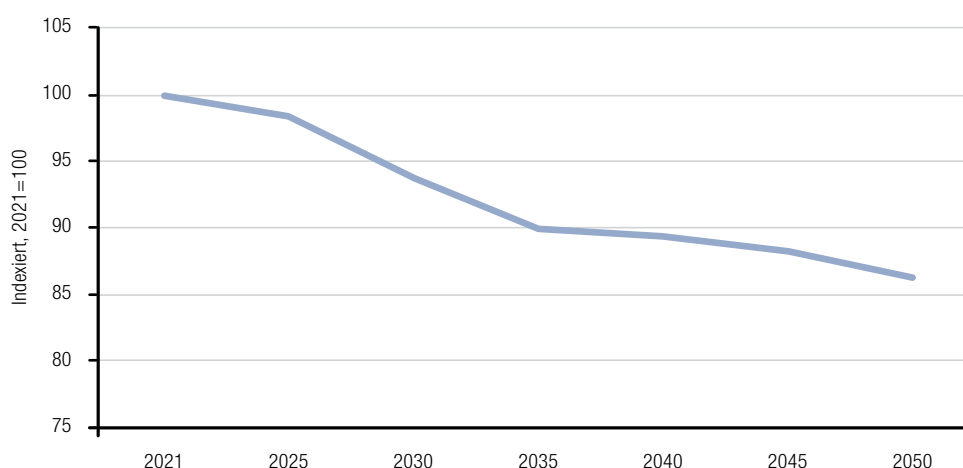


Abbildung 13:
Demografischer Wandel
nimmt Fahrt auf

Indexierte Entwicklung der
Bevölkerung im Erwerbsalter
(20–65 Jahre)

Quelle: Destatis/Genesis-Datenbank.

⁴⁶ Vgl. Metzger (2022), Zimmermann (2023), World Bank Group (2021), Dutta/Larvin/Wunsch-Vincent (2022).

⁴⁷ Vgl. OECD (2022).

⁴⁸ Vgl. World Bank Group (2021).

⁴⁹ Vgl. Metzger (2022).

Hindernis für Unternehmensgründungen dar.⁴⁹ Gleichzeitig kommt es aufgrund der alternden Gesellschaft zu einem Schrumpfen derjenigen Bevölkerungsschichten, von denen durchschnittlich die größte Gründungsdynamik ausgeht. Der demografische Wandel setzt die Innovationsfähigkeit Deutschlands somit zusehends unter Druck. Darüber hinaus werden die weiblichen Potenziale sowohl in der Forschung als auch im Gründungsgeschehen nicht ausgeschöpft.⁵⁰ So ist der Anteil der Frauen von etwa 30 Prozent des gesamten FuE-Personals im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich gering. Zudem bleibt der Anteil der Gründerinnen – trotz leicht ansteigender Tendenz in den letzten Jahren – mit einem Anteil von rund 40 Prozent hinter dem möglichen Potenzial zurück. Dessen bessere Nutzung könnte die demografischen Effekte zumindest teilweise abfedern und neue Innovationspotentiale freisetzen.

Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturnetze

Für Innovationsprozesse und die damit verbundenen Investitionsentscheidungen ist neben der „herkömmlichen“ auch die flächendeckende Verfügbarkeit und die Qualität der digitalen Infrastruktur ein entscheidender Standortfaktor. Weltweit findet ein Großteil der Innovationsdynamik im Bereich digitaler Technologien statt, weshalb eine gut ausgebaute digitale Infrastruktur die Grundlage für neue digitale Geschäftsmodelle und Innovationen darstellt.

Mangelt es hingegen an der Verfügbarkeit oder der Qualität der digitalen Infrastruktur besteht das Risiko, dass einerseits datenintensive oder auf Hochgeschwindigkeitsanschlüssen basierende Geschäftsmodelle nicht umgesetzt werden können und andererseits Transformationsprozesse von bestehenden Prozess- und Produktstrukturen ausgebremst oder sogar verhindert werden. Deutschland weist beim Ausbau der digitalen Infrastruktur im internationalen Vergleich einen erheblichen Rückstand auf. Der Anteil von Internetzugängen im Hochgeschwindigkeits- und Breitbandbereich ist im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich (vgl. Abbildung 14). Dabei bestehen allerdings erhebliche regionale Differenzen innerhalb der Bundesrepublik.⁵¹ Während der Ausbau in großen Ballungszentren weit vorangeschritten ist, fallen die ländlichen Regionen noch immer deutlich ab, was regionale Unterschiede in der Innovations- und Wachstumsdynamik verstärken könnte. Ebenso bedeutsam ist der Ausbau des 5G-Netzes beispielsweise zur Anwendung im Bereich IoT (Internet of Things) und zur Anwendung digitaler Technologien bei industriellen Prozessen. Hier weist Deutschland mittlerweile einen relativ hohen Abdeckungsgrad von über 50 Prozent der Landesfläche auf, der ca. 80 Prozent der gesamten Bevölkerung umfasst.⁵² Jedoch besteht auch hier das Risiko, dass ländliche Regionen sprichwörtlich den Anschluss verlieren und regionale Potenziale ungenutzt bleiben.

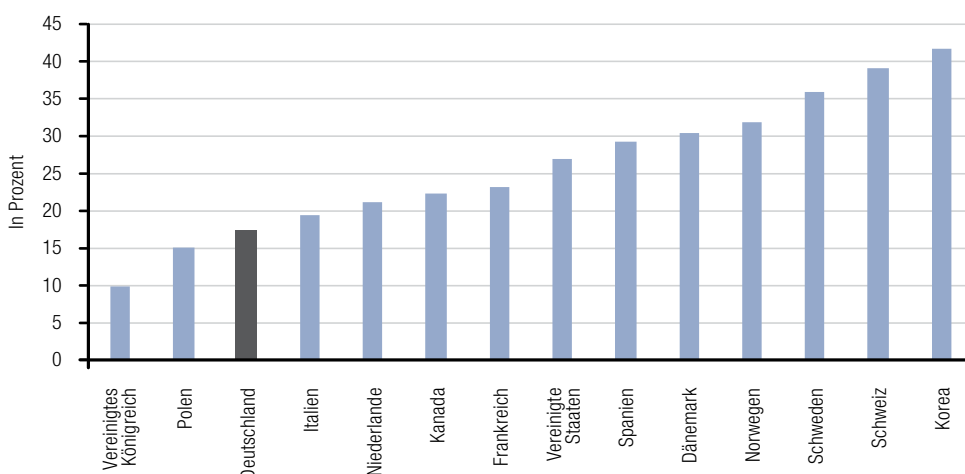


Abbildung 14:
Deutschland beim Ausbau digitaler Infrastrukturen abgeschlagen

Anteil der Internetzugänge im Hochgeschwindigkeitsbereich mit mehr als 100 Mbit/s

Quelle: OECD (2022).

⁵⁰ Vgl. Metzger (2022).

⁵¹ Vgl. OECD (2022) und Zimmermann (2023).

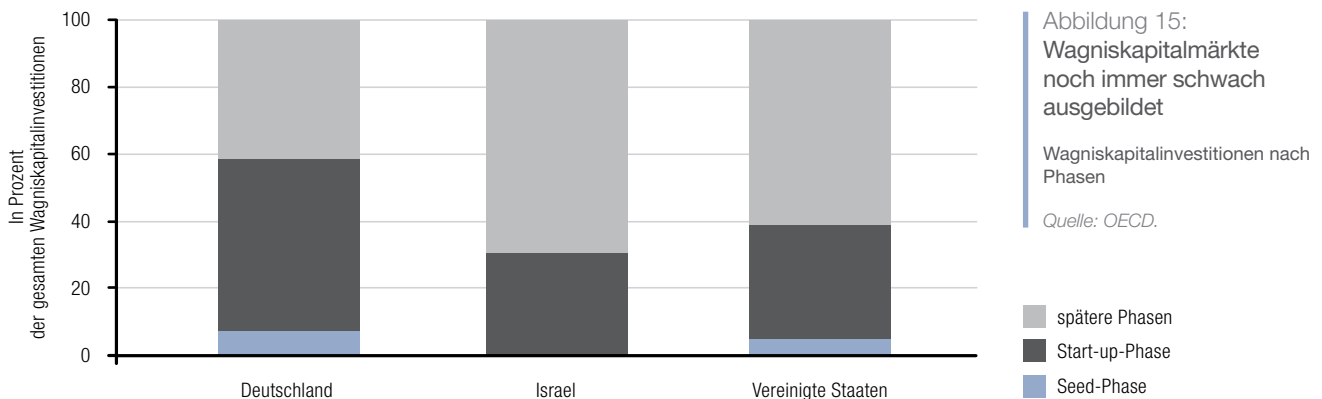
⁵² Vgl. OECD (2022).

Finanzierungszugang für junge Unternehmen

Zwar haben die Unternehmen in Deutschland grundsätzlich einen guten und stabilen Zugang zum Kredit- und Kapitalmarkt. Für neu gegründete Unternehmen und Start-ups spielen Bankkredite aufgrund der damit verbundenen Sicherheitsanforderungen allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist der Zugang zu Wagnis- und Beteiligungskapital (Venture Capital) und dies nicht nur in der Start-up-Phase, sondern auch in den späteren Entwicklungsphasen der Unternehmen. Die Finanzierung über Wagniskapital ermög-

licht die Realisierung risikoreicher Investitionsprojekte, die die Grundlage für Innovationsprozesse, die Schaffung neuer Geschäftsmodelle und die Erschließung von Märkten darstellen.

Der Markt für Wagniskapital hat sich hierzulande erst in den vergangenen Jahren mit hohen Wachstumsraten dynamisch entwickelt, fällt im internationalen Vergleich – in Relation zum BIP – aber nach wie vor klein aus. Dabei ist auffällig, dass insbesondere in den späteren Phasen der Unternehmensgründung ein relativer Standortnachteil bei der Finanzierung über Wagniskapital im Vergleich zu führenden Ländern wie den USA oder Israel besteht (vgl. Abbildung 15).⁵³



Erschwerend kommt hinzu, dass kaum privatwirtschaftliche Marktstrukturen zur Finanzierung existieren, die breitflächig zur Verfügung stehen. Staatliche Förderprogramme sind hingegen nicht in der Lage die Finanzierungslücken zu schließen. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Unterstützung der Start-up-Phase. Dadurch entsteht vor allem in späteren Entwicklungsphasen junger Unternehmen eine Förderlücke („Valley of Death“), die auch durch beihilferechtliche Erwägungen hervorgerufen wird. Zudem sind die staatlichen Programme überwiegend in der Art ausgestaltet, dass sehr risikoreiche Innovationsvorhaben ohnehin nur unzureichend gefördert werden.⁵⁴ Diese Finanzierungslücke birgt die Gefahr, dass hochinnovative Unternehmen den Entwicklungsprozess zur Marktreife nicht abschließen können, weil ihnen ein nachhaltiger Liquiditätszugang im Inland versperrt bleibt. Zur Vermeidung dieser Problematik könnten die Unternehmen zur

Finanzierung auf weiterentwickelte Wagniskapitalmärkte im Ausland ausweichen oder sogar vollständig in diese Länder abwandern. Der deutsche Wirtschaftsstandort würde somit langfristig – für Start-ups und junge Unternehmen – im internationalen Vergleich an Attraktivität verlieren, sodass wichtige Innovationspotenziale verloren gingen.

Innovationskultur und gesellschaftliches Mindset

Das Innovationsumfeld und die Innovationskultur werden von gesellschaftlichen Faktoren, wie der Einstellung gegenüber neuen Technologien oder der Risikobereitschaft beeinflusst, die je nach Ausprägung als ein Hindernis oder Katalysator für Innovationsprozesse fungieren können.⁵⁵ Umfragen deuten darauf hin, dass hierzulande Vorbehalte gegenüber neuen und digitalen Technologiefeldern – auch im europäischen

⁵³ Vgl. Achleitner et al. (2019) und OECD (2022).

⁵⁴ Vgl. Hansmeier/Kotschatzky (2021).

Vergleich – weit verbreitet sind und nur eine knappe Mehrheit der Bevölkerung positive gesellschaftliche Effekte durch diese Technologien erwartet. In diesem Zusammenhang vertritt beispielsweise die Mehrheit der Befragten in Deutschland

und Europa die Auffassung, dass der Einsatz von Robotern oder der Künstlichen Intelligenz (KI) in Zukunft zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen werde, wobei dieser Wert nur in Frankreich höher liegt als in Deutschland.⁵⁶

	Einfluss digitaler Technologien auf die Gesellschaft		Erwarteter Beschäftigungseffekt durch Automatisierung und KI	
	positiv	negativ	positiv	negativ
Dänemark	77	10	36	57
Finnland	76	13	27	68
Schweden	76	15	30	64
Niederlande	67	23	31	63
Italien	65	23	19	75
EU	64	25	20	74
Deutschland	54	34	24	72
Frankreich	53	35	18	75

Tabelle 2:
Vorbehalte gegenüber digitalen Technologien weit verbreitet

Prozentuale Anteile der befragten Personen. (Fehlende Werte bis 100 Prozent: keine Angabe oder weiß nicht)

Quelle: Europäische Kommission (2017).

Da die Skepsis gegenüber neuen Technologien vor allem bei älteren Menschen stärker ausgeprägt ist, steht infolge der rapide alternden Bevölkerung zu befürchten, dass sich die Vorbehalte weiter verstärken werden.

Die Verlustängste infolge technologischer Veränderungen sind jedoch kein neues Phänomen, sondern treten schon seit Anbeginn der Industrialisierung auf.⁵⁷ Zwar haben technologische Quantensprünge in der Vergangenheit immer wieder zu einer Verdrängung von Arbeitsplätzen beigetragen. Anschließend sind jedoch infolge der Durchsetzung neuer Technologien nicht nur mehr, sondern auch anspruchsvollere Beschäftigungsmöglichkeiten mit oftmals verbesserten Karriere- und Gehaltsaussichten entstanden. Die Verlustängste gegenüber neuen Technologien stellen sich somit als weitgehend unbegründet heraus und sind vor allem emotionaler Natur, finden in politischen Debatten aber nichtsdestotrotz – oder gerade deswegen – häufig Anklang.

Dabei führt insbesondere das Ausbleiben von Innovationen oder technologischen Disruptionen zu realen wirt-

schaftlichen Verlusten:⁵⁸ Vor allem diejenigen Unternehmen, die Innovationsprozesse aktiv und gezielt vorantreiben, weisen nicht nur den größten wirtschaftlichen Erfolg auf, sondern tragen – im Gegensatz zum vorherrschenden Narrativ – auch am stärksten zur Entstehung von Arbeitsplätzen bei. Demgegenüber droht Unternehmen, für die Innovationen keine besondere Rolle spielen oder die aufgrund einer stark ausgeprägten Risikoaversion Beharrungstendenzen erliegen, infolge der digitalen Transformation und Veränderungen des Geschäftsumfelds eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang, dass hierzulande von lediglich einem Viertel der Unternehmen umfassende Innovationsaktivitäten ausgehen, während etwa die Hälfte – darunter ein Großteil der KMUs – eine passive Rolle einnimmt.⁵⁹ Die sich daraus ergebenden Risiken für die Anpassungs- und Transformationsfähigkeit sowie den künftigen Erfolg des Wirtschaftsstandorts Deutschland unterstreichen die Notwendigkeit einer offenen Innovationskultur in Wirtschaft und Gesellschaft.

⁵⁵ Vgl. Dohse et al. (2020).

⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission (2017).

⁵⁷ Vgl. Kronberger Kreis (2017) sowie Lenz (2018).

⁵⁸ Vgl. Pohl/Kempermann (2019).

⁵⁹ Ebenda.

4 Handlungsvorschläge

Die zunehmende Verschlechterung der Standortbedingungen und die abnehmende Innovationsdynamik bieten Anlass zur Sorge und unterstreichen den Reformbedarf, der sich in den letzten Jahren aufgestaut hat. Vor diesem Hintergrund sollte der Ausgestaltung angemessener Rahmenbedingungen für Innovationen und Wachstum wieder mehr Bedeutung beigegeben werden. Dies erfordert eine stärkere Fokussierung auf angebotsseitige Maßnahmen und eine Abkehr von wirtschaftspolitischen Ansätzen, die lediglich auf eine Ausweitung der Staatstätigkeit und industriepolitischer Subventionierungen abzielen.

4.1 Standortbezogene Ansätze

Die Maßnahmenvorschläge zielen zunächst auf eine grundlegende Verbesserung der Standortbedingungen ab und setzen an den in Kapitel 2.2 dargelegten Schwächen des deutschen Wirtschaftsstandorts an.

Regulatorisches Umfeld

Ein zentraler Baustein zur Verbesserung der Standortbedingungen liegt in der Verringerung der Regulierungsintensität sowie in der Reduktion des Zeit- und Kostenaufwands durch bürokratische Anforderungen. Deshalb sollte von Seiten des Gesetzgebers der Erfüllungsaufwand, der mit gesetzlichen Neuregelungen verbunden ist, kritisch beleuchtet werden. Ziel sollte es sein, bei notwendig erscheinenden (Neu-)Regelungen die damit verbundenen Kosten bereits ex-ante im Blick zu behalten und Regulierungsvorhaben dementsprechend so auszugestalten, dass diese mit einem möglichst geringen Erfüllungsaufwand für Verwaltung, Bürger und Unternehmen verbunden sind. In den vergangenen Jahren hat sich der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft – trotz Entlastungsbemühungen – tendenziell weiter erhöht.⁶⁰ Umso wichtiger ist es, den „One-in-one-out“-Grundsatz, wonach zur Begrenzung des Regulierungsaufwands für jede neue Regelung eine alte wegfallen sollte, konsequent umzusetzen.⁶¹ In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, den Grundsatz auch

auf europäischer Ebene – wie von der Europäischen Kommission beschlossen wurde – anzuwenden. Im Jahr 2022 zeigte sich jedoch noch ein ganz anderes Bild: Anstatt des vorgesehenen „one-in-one-out“ ergab sich ein bedenkliches „four-in-one-out“ Verhältnis.⁶² Damit es zumindest in Bereichen mit einer besonders hohen Regulierungsintensität zu spürbaren Entlastungen kommt, wäre es stattdessen sinnvoll, den „One-in-one-out“-Grundsatz sogar zu einem „one-in-two-out“-Ansatz zu erweitern. Nur so könnte sichergestellt werden, dass der Gesamtaufwand tatsächlich verringert wird und nicht durch eine einfache Substitution von alten und neuen Regelungen in der Summe lediglich konstant bleibt.⁶³

Infolge einer zunehmenden Dynamisierung von Transformationsprozessen und des daraus resultierenden Investitionsbedarfs ist eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren unerlässlich. Langwierige Verwaltungsprozesse, die sich teilweise über mehrere Jahre hinweg erstrecken, dürfen sich nicht weiter als Hemmfaktor für die Investitionstätigkeit und gesamtwirtschaftliche Transformationsprozesse erweisen. Deshalb sollten Planungs- und Genehmigungsfristen so umfassend wie möglich verkürzt, verschiedene Verwaltungsschritte gebündelt oder parallel durchgeführt werden sowie die Option von Teilgenehmigungen verstärkt genutzt werden können.⁶⁴ Als Vorbild für die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren könnte das LNG-Beschleunigungsgesetz dienen, das im Jahr 2022 innerhalb kürzester Zeit auf den Weg gebracht wurde, um die Gasversorgung in Deutschland zu sichern. Insbesondere das darin vorgesehene Ziel, die Durchführung von Projekten mit „überragendem öffentlichen Interesse“ zu beschleunigen, könnte auf weitere Bereiche der Verkehrs- und Energieinfrastruktur ausgeweitet werden.⁶⁵ Zur Verringerung von Kapazitätsengpässen und zur Reduktion des Verwaltungsaufwands ist zudem eine konsequente Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ratsam. Vor diesem Hintergrund sollten digitale Potenziale, wo immer möglich, genutzt und E-Government-Angebote konsequent zur Anwendung kommen. Dass Deutschland hier einen erheblichen Aufholbedarf hat, macht beispielsweise der OECD „Digital Government Index“ zur Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten deutlich (vgl. Abbildung 16).⁶⁶

⁶⁰ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2021) und Nationaler Normenkontrollrat (2022).

⁶¹ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

⁶² Vgl. Kirchdörfer (2023).

⁶³ Vgl. Kambeck/Baykal (2022).

⁶⁴ Vgl. Kambeck/Baykal (2022) und Puls/Schmitz (2022).

⁶⁵ Vgl. LNG-Beschleunigungsgesetz (2022).

⁶⁶ Vgl. OECD (2022).

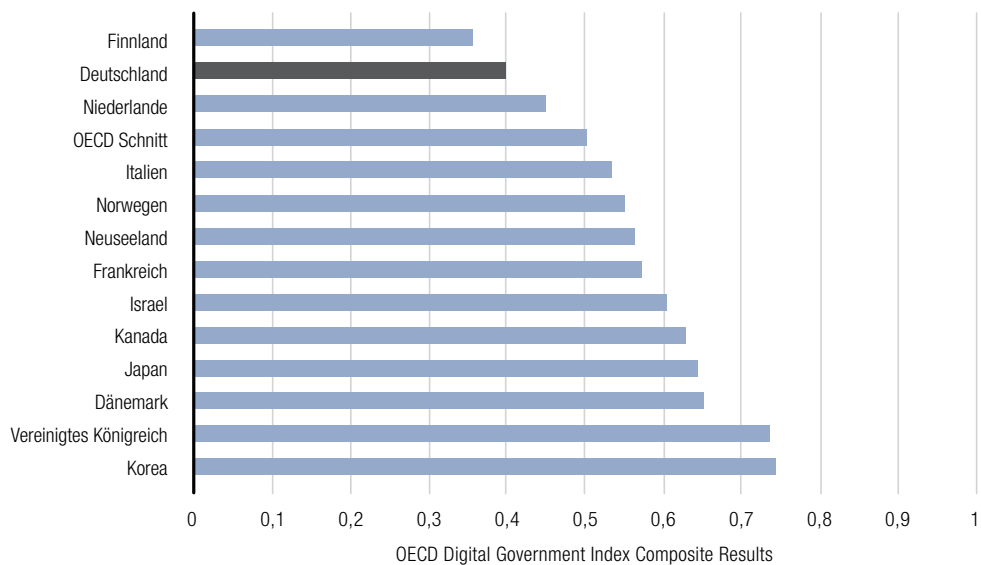


Abbildung 16:
Großer Nachholbedarf
bei E-Government-Ange-
boten

OECD „Digital Government
Index“

Quelle: OECD (2019).

Ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Ziels stellt die Umsetzung des „Once-only“-Prinzips dar, wonach Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen erforderliche Dokumente nur noch einmalig an eine staatliche Behörde übermitteln müssen. Die Weitergabe von Dokumenten oder Daten erfolgt im Optimalfall nur noch zwischen den jeweiligen Verwaltungseinheiten mithilfe von Registerabfragen, sodass für Bürger und Unternehmen kein mehrfacher Verwaltungsaufwand mehr anfällt.⁶⁷ Ohne eine substantielle Vereinfachung und Flexibilisierung der regulatorischen Rahmenordnung wird es jedoch kaum gelingen, solche Veränderungen durchzusetzen und die Standortbedingungen nachhaltig zu verbessern.

Infrastruktur und Investitionen

Im Bereich der Infrastrukturpolitik sollte der Schwerpunkt darauf liegen, dem schleichenden Qualitäts- und Substanzverlust der öffentlichen Infrastrukturnetze entgegenzuwirken. Dazu ist eine schrittweise Verringerung von Investitionslücken, vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, notwendig. Ein daraus resultierender Anstieg der Investitionsausgaben darf jedoch nicht als Vorwand für eine willkürliche Umgehung fiskalischer Regeln herhalten. Vielmehr ist eine veränderte Prioritätensetzung auf politischer Ebene notwendig, die eine angemessene Balance zwischen investiven und

konsumtiven Staatsausgaben vorsieht, ohne dabei mit fiskalischen Grundsätzen zu brechen. Die schwache Position bei der Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturen und der damit verbundene Wettbewerbsrückstand können durch einen flächendeckenden und marktorientierten Ausbau von gigabitfähigen Breitband- und Mobilfunknetzen überwunden werden. Der Ausbau sollte dabei in der Art ausgestaltet werden, dass staatliche Fördermaßnahmen auf die Schließung von Versorgungslücken – insbesondere in ländlichen und bisher unterversorgten Regionen – beschränkt bleiben, damit Verdrängungseffekte bei der privaten Investitionstätigkeit vermieden werden.⁶⁸ Ein flächendeckender Ausbau in ländlichen oder bisher unterversorgten Regionen ist unverzichtbar, da ansonsten unternehmerische Potenziale ungenutzt bleiben und die betroffenen Regionen bei digitalen Geschäftsmodellen und Innovationen dauerhaft den Anschluss verlieren.

Im Bereich der Schieneninfrastruktur ist die Rolle und die Funktion der Deutschen Bahn AG grundsätzlich zu überdenken. Zur Verbesserung der Wettbewerbs- und Qualitätsbedingungen auf der Schiene sollte – wie beispielsweise von der Monopolkommission vorgeschlagen – eine eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Betrieb erfolgen. Dies impliziert eine stärkere Fokussierung der Deutschen Bahn auf den Personenverkehr und damit auf ihr Kerngeschäft sowie die Veräußerungen von Tochtergesellschaften.⁶⁹

⁶⁷ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2021) und Nationaler Normenkontrollrat (2022).

⁶⁸ Vgl. Dohse et al. (2020).

⁶⁹ Vgl. Monopolkommission (2019).

Unternehmensbesteuerung

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung ist ein grundlegender Sinneswandel nötig: Anstatt zu versuchen, den Steuerwettbewerb durch eine globale Mindestbesteuerung zu untergraben und sich in „race-to-the-bottom“-Debatten zu verlieren, sollte der Fokus nach Jahren des Stillstands wieder auf der eigenen Reformfähigkeit liegen. Damit es zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition kommen kann und Deutschland nicht weiter ins Hintertreffen gerät, sind gezielte Maßnahmen erforderlich. Dazu zählen neben Vereinfachungen und Entflechtungen im Steuersystem auch eine Reduktion der Steuerlast. Mithilfe einer Senkung der Körperschaftsteuer von 15 auf 10 Prozent kann die steuerliche Belastung für Kapitalgesellschaften von derzeit etwa 30 auf 25 Prozent verringert werden.⁷⁰ Zusätzlich gehört der Solidaritätszuschlag restlos und ohne etwaige Umwidmungen abgeschafft, da dieser nach wie vor von etwa 12 Prozent aller Personengesellschaften und Einzelunternehmer ganz oder teilweise geleistet werden muss und auch bei Kapitalgesellschaften noch immer über die Körperschaftsteuer erhoben wird.⁷¹ Vor allem für viele kleine und mittelständische Unternehmen stellt der Solidaritätszuschlag weiterhin einen erheblichen Belastungsfaktor dar und schränkt die finanziellen Spielräume für Investitionen und Innovationen ein.

Ein nicht unerheblicher Teil der Steuerbelastung wird zudem durch die Gewerbesteuer verursacht, die ein strukturelles Hindernis für eine Reform der Unternehmensbesteuerung darstellt. Mithilfe des Vier-Säulen-Modells der Stiftung Marktwirtschaft könnte nicht nur eine umfassende Modernisierung und Vereinfachung des Steuersystems herbeigeführt, sondern auch eine angemessenere Reaktionsfähigkeit auf den globalen Steuerwettbewerb ermöglicht werden.⁷²

Humankapital und Ausbildungssystem

Schon heute sind die Auswirkungen des Fachkräftemangels für viele Unternehmen spürbar. Gleichzeitig kommt es vor allem durch die fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt zu einer Veränderung von Qualifikationsanforderungen, die dazu führen können, dass Arbeitsangebot- und nach-

frage an Kompatibilität einbüßen. Um diesen Entwicklungen gerecht zu werden, sind grundsätzlich zwei Ansätze denkbar, die im Optimalfall miteinander kombiniert werden:⁷³ Der erste Ansatz besteht darin, das Arbeitskräftepotenzial im Inland auszuschöpfen und die Ausbildungssysteme zu optimieren. Dazu ist es notwendig, bereits an der schulischen Ausbildung anzusetzen und die vermittelten Inhalte stetig an sich verändernde Anforderungen anzupassen. Vor allem die im internationalen Vergleich offenkundigen Rückstände bei der Anwendung digitaler Kompetenzen, die zuweilen einen Wettbewerbsnachteil darstellen, lassen sich auf diesem Weg aufholen. Für alle Phasen der Ausbildung gilt es, die Potenziale weiblicher Erwerbsfähiger besser zu nutzen und gezielt zu fördern. Aufgrund des mit dem geringen Frauen-Anteil in MINT-Studiengängen und im FuE-Bereich verbundenen Verlust an Innovationsfähigkeit ist dies zwingend erforderlich. Darüber hinaus ist es zur Abfederung der Folgen des demografischen Wandels unerlässlich, Anreize zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu setzen. In diesem Kontext sind die rentenpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre, wie die abschlagsfreie Rente mit 63, kontraproduktiv.⁷⁴ Vielmehr muss – auch angesichts der Finanzierungsrestriktionen in der Gesetzlichen Rentenversicherung – eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters in Angriff genommen werden, etwa indem dieses an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt wird.⁷⁵

Zweitens ist es angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels im Inland erforderlich, dieser Entwicklung über eine gesteuerte und qualifizierte Zuwanderung aus dem Ausland entgegenzuwirken. Schließlich befindet sich Deutschland auf globaler Ebene im Wettbewerb um die besten Köpfe, sodass die Attraktivität und die Niederschwelligkeit der hiesigen Arbeitsmarktangebote wichtige Erfolgsfaktoren für einen ausreichenden Zustrom von Fachkräften darstellen.⁷⁶ Dazu sollten die bürokratischen Hürden eines etwaigen Steuerungsmechanismus – beispielsweise in Form eines Punktesystems – möglichst gering ausfallen und nicht nur für akademische Berufe, sondern für das gesamte Fachkräftespektrum Anwendung finden. Eine bedarfsorientierte Fachkräftezuwanderung kann die Effekte des demografischen Wandels zumindest teilweise kompensieren.

⁷⁰ Vgl. Kronberger Kreis (2018).

⁷¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020).

⁷² Vgl. Lang/Eilfort (2013) sowie Bültmann (2020).

⁷³ Vgl. Dohse et al. (2020).

⁷⁴ Vgl. Raddatz (2015).

⁷⁵ Vgl. Raffelhüschen/Seuffert (2020).

⁷⁶ Vgl. Raddatz (2015).

Kosten der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie

Angesichts des demografischen Wandels wird es in den kommenden Jahren zu einem Anstieg der Abgabenlast durch höhere Sozialversicherungsbeiträge kommen. Infolgedessen werden sich auch die Arbeits- und Lohnstückkosten weiter erhöhen. Eine dynamische Entwicklung der Lohnstückkosten geht wiederum mit einer schwindenden Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft einher. Vor diesem Hintergrund sollte vor allem von – nicht notwendigen – sozialpolitischen Maßnahmen und Leistungsausweitungen abgesehen werden, die einen zusätzlichen Anstieg der Steuer- oder Abgabenlast und damit eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zur Folge hätten. Zugleich erfordert die Begrenzung künftiger Beitragssatzsteigerungen auch mehr Eigenverantwortung und Subsidiarität, indem beispielsweise die private Vorsorge als Ergänzung zu den Leistungsansprüchen aus der Sozialen Pflege- oder Gesetzlichen Rentenversicherung gestärkt wird.⁷⁷

Für die überdurchschnittlichen Strom- und Energiepreise sind, wie in Abschnitt 2.2 dargestellt wurde, die staatlich bedingten Preisbestandteile in Form verschiedenster Steuern, Abgaben und Entgelte verantwortlich. Die daraus resultierende Belastung stellt für viele Unternehmen ein Wettbewerbsnachteil dar. Wünschenswert wäre ein stärker marktbasierter Ansatz, der an einer Ausweitung des europäischen Emissionshandels (EU-ETS) auf die Sektoren Landwirtschaft, Gebäude und Verkehr ansetzt und im Gegenzug eine Verringerung der staatlich beeinflussten Preisbestandteile vorsieht.⁷⁸ Der Ende 2022 auf europäischer Ebene herbeigeführte Kompromiss, ab 2027 ein zweites (separates) EU-ETS für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor einzuführen, geht demnach in die richtige Richtung. Langfristig sollten die beiden EU-ETS miteinander verschmolzen und global mit anderen Emissionshandelssystemen verzahnt werden. Auf diesem Weg lassen sich nicht nur Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft abbauen, sondern auch eine effektivere Lenkungswirkung zur Reduktion der CO₂-Emissionen international erzielen. Die daraus resultierenden Anreizsignale können sich darüber hinaus positiv auf die Innovations- und Entwicklungsprozesse CO₂-armer Technologien in unterschiedlichen Branchen auswirken. Gleichzeitig sollten die Kapazitäten auf der Angebotsseite – auch im Hinblick auf die Verletzlichkeit der Energieversorgung, die infolge des Ukraine-Kriegs zum

Vorschein kommt – erweitert und nicht künstlich begrenzt werden. Dazu zählt nicht nur ein konsequenter Ausbau erneuerbarer Energien, sondern auch ein Weiterbetrieb der verbliebenen Atomkraftwerke über 2023 hinaus sowie die Frage danach, inwiefern das pauschale Fracking-Verbot in einem begrenzten Umfang gelockert werden könnte.⁷⁹

4.2 Innovationsbezogene Ansätze

Die nachfolgenden Ansätze zielen speziell auf den Abbau von Innovationshemmnissen ab und dienen als Ergänzung bzw. Konkretisierung der bisher unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Standortbedingungen.

Regulatorisches Umfeld für Gründungen

Eine wesentliche Stellschraube für die Verbesserung des Innovationsumfelds ist der Abbau regulatorischer Hürden bei Unternehmensgründungen. Der bestehende Regulierungsrahmen schränkt die Freiheit für unternehmerische Aktivitäten unverhältnismäßig stark ein und behindert Entwicklungspotenziale junger Unternehmen. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen erforderlich und überfällig, die den im internationalen Vergleich bestehenden Wettbewerbsnachteil bei Unternehmensgründungen abbauen. Insbesondere Vereinfachungspotenziale, die sich aus der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und der Implementierung von E-Government-Angeboten ergeben, sollten konsequent nutzbar gemacht werden. Mithilfe des in Abschnitt 4.1 vorgestellten „Once-only“-Prinzips kann die Einrichtung eines standardisierten Unternehmenskontos zur Abwicklung von Verwaltungsschritten ermöglicht werden. Dadurch lassen sich bürokratische Prozesse über föderale Grenzen und verschiedene institutionelle Instanzen hinweg vereinfachen, sodass Unternehmen während des gesamten Gründungsprozesses entlastet werden und ihre knappen Ressourcen effektiver in ihr „Kerngeschäft“ lenken können. Darüber hinaus bieten digitale Lösungen die Möglichkeit, die Unternehmen bei der Bearbeitung notwendiger Schritte zu unterstützen. An dieser Stelle zeigt sich einmal mehr die Bedeutung der Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturen, ohne die die beschriebenen Vereinfachungen bürokratischer Abläufe nicht realisierbar sind. Auch steuerrechtliche Erfordernisse stellen eine ernstzunehmende

⁷⁷ Vgl. für Soziale Pflegeversicherung z.B. Raddatz (2019, 2020).

⁷⁸ Vgl. König (2019).

⁷⁹ Vgl. Gründler/Potrafke/Schlepper (2022) und Sinn (2017).

Belastung für junge Unternehmen dar. An dieser Stelle gibt es zwei Stellschrauben, über die sich Belastungen spürbar reduzieren lassen:⁸⁰ Zum einen kann die Kleinunternehmerregelung, die momentan die Befreiung von Unternehmen zur Erhebung der Umsatzsteuer bis zu einem Umsatz von 22.000 Euro im ersten und einem erwarteten Umsatz von bis zu 50.000 Euro im zweiten Jahr vorsieht, ausgeweitet werden. Als Maßstab sollte dabei die Richtlinie der Europäischen Union über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen dienen. Die Richtlinie sieht einen Höchstwert von bis zu 85.000 Euro pro Jahr zur Befreiung von der Umsatzsteuerpflicht vor.⁸¹ Angesichts des ohnehin hohen Bürokratieaufwands erscheint es wenig nachvollziehbar, weshalb Deutschland einen verschärften Weg geht. Stattdessen sollten die Schwellenwerte hierzu-lande bis zur festgelegten Obergrenze ausgeschöpft werden. Zweitens sollten neu gegründete Unternehmen umfassender als bisher von Buchführungspflichten ausgenommen werden, um knappe Ressourcen zu schonen. Dazu erscheint es angemessen, die Grenzen zur Buchführungspflicht von aktuell 60.000 Euro für den Jahresgewinn und 600.000 Euro für den Jahresumsatz auf beispielsweise 100.000 Euro für den Gewinn bzw. 1 Million Euro für den Umsatz anzuheben.⁸²

Zugang zu Wagniskapital

Vor allem für junge und schnell wachsende Unternehmen ist ein niederschwelliger Finanzierungszugang unverzichtbar. Wie im Abschnitt 3.2 dargelegt wurde, weist der deutsche Wirtschaftsstandort bei der Verfügbarkeit von Wagniskapital einen eklatanten Wettbewerbsnachteil auf. Ein wichtiger Schritt zur Behebung dieser Schwäche liegt darin, die angebotsseitige Herausbildung von privatwirtschaftlich organisierten Wagniskapitalmärkten mithilfe angemessener Rahmenbedingungen zuzulassen. Dazu können beispielsweise Anlagerestriktionen für institutionelle Großanleger wie Pensionsfonds flexibilisiert werden, um insgesamt eine höhere Bereitstellung von Wagniskapital zu ermöglichen.⁸³ Von einer verpflichtenden Vorgabe für institutionelle Anleger, einen bestimmten Anteil der Mittelvergabe für die Wagniskapitalfinanzierung vorzuhalten, sollte hingegen strikt abgesehen werden. Staatliche Förderinstrumente können eine privatwirtschaftlich organisierte

Wagniskapitalbereitstellung nicht ersetzen, sie können aber eine Hochskalierung privater Wagniskapitalfonds unterstützen. Schließlich fällt es volumenmäßig größeren Kapitalfonds leichter, neue Investoren zu akquirieren und ausgewählten Projekten auch über einen längerfristigen Zeitraum finanzielle Mittel bereitzustellen.⁸⁴

Die steigende Nachfrage nach Wagniskapital induziert darüber hinaus Innovationsprozesse im Finanzsektor, die zur Entwicklung neuer Geschäfts- und Finanzierungsmodelle beitragen und speziell auf junge Unternehmen zugeschnitten sind. Diese Finanzierungsmethoden zielen darauf ab, Start-ups – trotz höherer Ausfallrisiken und geringerer Sicherheiten im Vergleich zu etablierten Unternehmen – in begrenztem Umfang Fremdkapital zur Verfügung zu stellen. Dazu zählt beispielsweise die Vergabe von „Venture Debt“, die sich an veränderten Bewertungskriterien wie dem erwarteten Wertschöpfungspotenzial und nicht – wie sonst üblich – vornehmlich an verfügbaren Sicherheiten eines Unternehmens orientiert.⁸⁵ Da die Wagniskapitalfinanzierung neben allen Vorteilen auch mit Risiken verbunden sein kann, sollte der Regulierungsrahmen die Anwendung risikoverträglicher Finanzierungsmethoden sicherstellen.

Rahmenbedingungen für Innovationsnetzwerke

Vor allem kleine und mittlere Unternehmen sind aufgrund eng begrenzter eigener Kapazitäten und eines im Vergleich zu Großunternehmen schlechteren Zugangs zu FuE-Ressourcen, wie wissenschaftlichen Einrichtungen oder Fachkräften, besonders von den Innovationshemmnissen betroffen. Infolgedessen sind kontinuierliche Innovationsaktivitäten kaum möglich, sodass Innovationspotenziale nicht ausgeschöpft werden können. Diese Problematik spiegelt sich letztlich auch in der geringen Innovatorenquote (vgl. Abbildung 17) und relativ niedrigen FuE-Ausgaben kleinerer und mittlerer Unternehmen wider.⁸⁶

Neben den beschriebenen Ansätzen zur Verbesserung der Standort- und Innovationsbedingungen besteht ein weiteres Instrument zur Realisierung von Innovationspotenzialen in einer stärkeren Vernetzung verschiedener Akteure innerhalb des Innovationssystems. Dazu zählen beispielsweise Hochschulen oder Forschungseinrichtungen sowie Kapitalgeber

⁸⁰ Vgl. Kambeck/Baykal (2022).

⁸¹ Vgl. Richtlinie 2020/285 des Europäischen Rats.

⁸² Vgl. Kambeck/Baykal (2022).

⁸³ Vgl. Lenz (2022) und Achleitner et al. (2019).

⁸⁴ Vgl. Achleitner et al. (2019).

⁸⁵ Vgl. Achleitner et al. (2019).

⁸⁶ Vgl. Rammer/Trunschke (2022) und Zimmermann (2022).

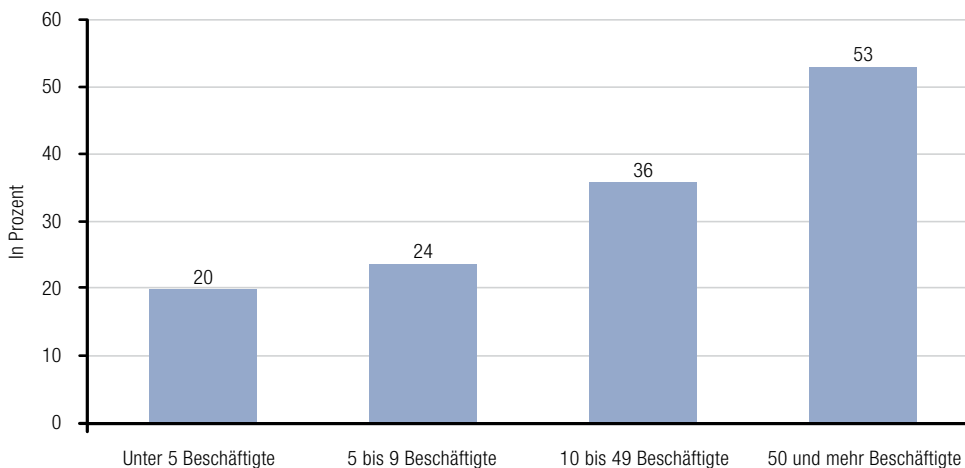


Abbildung 17:
Geringe Innovatorenquote
bei kleinen Unternehmen

Innovatorenquote nach Unter-
nehmensgröße

Quelle: KfW-Gründungsmonitor
2021.

und andere Unternehmen. Die Vernetzung ermöglicht einerseits einen intensiveren Wissens- und Technologietransfer und setzt andererseits vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen Ressourcen frei, die für Innovationszwecke zur Verfügung stehen. Dabei erweisen sich anwendungsorientierte Instrumente, wie beispielsweise Kreativ- und Reallabore, als hilfreich.⁸⁷ In diesem Zusammenhang kann auch die Erleichterung universitärer Ausgründungen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den Wissenstransfer von der Wissenschaft in die unternehmerische Praxis zu begünstigen und Innovationspotenziale nutzbar zu machen.⁸⁸ Die Kooperation verschiedener Akteure kann zudem Anreize für eine offener und risikofreudigere Innovationskultur generieren.

Im Rahmen des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM) besteht die Möglichkeit zur Förderung von Innovationsnetzwerken.⁸⁹ Bei der Ausgestaltung des Programms sollte jedoch gewährleistet sein, dass der Zugang möglichst niederschwellig, unbürokratisch und technologieoffen ausgestaltet ist. Die staatliche Förderung kann vor allem in der Startphase hilfreich sein und Impulse zur Vernetzung verschiedener Akteure innerhalb des Innovationssystems setzen. In der Gesamtbetrachtung sollte der Schwerpunkt staatlicher Aktivitäten aber auf der Optimierung der Standort- und Innovationsbedingungen liegen, damit private Akteure überhaupt erst in die Lage versetzt werden, dezentrale und sich selbsttragende Netzwerke aufbauen zu können, die

nicht notwendigerweise auf öffentliche Förderprogramme angewiesen sind. Privatwirtschaftlich organisierte Innovationszentren können dabei eine Schlüsselrolle einnehmen und als niederschwellige Anlaufstellen fungieren.

Agentur für Sprunginnovationen (SprinD) reformieren

Der deutsche Wirtschaftsstandort zeichnet sich zuweilen – vor allem im Bereich digitaler Technologiefelder – nicht dadurch aus, Innovationen mit disruptivem Charakter hervorzu bringen. Für die Innovationsdynamik sind in erster Linie die allgemeinen Rahmenbedingungen, das Finanzierungsumfeld für (junge) Unternehmen, die Vernetzung verschiedener Akteure innerhalb des Innovationssystems und sozio-kulturelle Faktoren, wie beispielsweise Risikobereitschaft und Technologieoffenheit, von Bedeutung. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch öffentliche Institutionen unterstützend auf das Innovationsgeschehen einwirken, wobei einschränkend hervorzuheben ist, dass sich Innovationen nicht nach Belieben staatlich „herbeifördern“ lassen. Als Beispiel für eine erfolgreich agierende Institution wird oftmals die „Defense Advanced Research Projects Agency“ (DARPA) angeführt, die 1958 vom US-Verteidigungsministerium für Forschungs- und Entwicklungszwecke gegründet wurde.⁹⁰ Ursächlich hierfür ist, dass sich einzelne Technologien, die von der DARPA aus militärtechnischen Erwägungen gefördert wurden, später in

⁸⁷ Vgl. Hansmeier/Koschatzky (2021).

⁸⁸ Vgl. Lenz (2022) für konkretere Vorschläge zur Erleichterung universitärer Ausgründungen.

⁸⁹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021).

⁹⁰ Vgl. DARPA (2016).

der privatwirtschaftlichen und kommerziellen Nutzung kontinuierlich weiterentwickelt und letztlich zur Entstehung disruptiver Innovationen beigetragen haben. Die DARPA verfügt über eine agile sowie weitgehend dezentrale Struktur und legt den Schwerpunkt der Förderung auf die Entwicklung gänzlich neuer Technologien. Die Förderung erfolgt dabei über ein technologieoffenes Verfahren, nimmt hohe Risiken sowie Misserfolge bewusst in Kauf und ermöglicht bei der Ausgestaltung der einzelnen Förderprojekte durch einen „Bottom-up“-Ansatz ein hohes Maß an Autonomie und Unabhängigkeit von politisch motivierten Einflüssen. Zudem werden über die einzelnen Förderprojekte verschiedene Akteure – wie etablierte Unternehmen, Start-ups oder Forschungseinrichtungen – gezielt miteinander vernetzt und Synergieeffekte freigesetzt.⁹¹

Hierzulande wurde mithilfe der Gründung von SprinD der Versuch unternommen, eine mit der DARPA vergleichbare Einrichtung ins Leben zu rufen. Auch wenn SprinD eine institutionelle Lücke innerhalb des deutschen Innovationssystems schließen kann, ist die Ausgestaltung der Agentur mit erheblichen konzeptionellen Schwächen und Umsetzungsproblemen verbunden:⁹² Die Beteiligung verschiedener Ministerien trägt bisweilen zu Streitigkeiten um Kompetenzen und die Bereitstellung finanzieller Mittel bei, sodass eine Unabhängigkeit der Agentur von tagespolitischen Einflüssen kaum möglich ist. Zugleich fehlt der Agentur ein mehrjähriges Budget, was einer längerfristigen Unterstützung der Förderprojekte im Wege steht und den finanziellen Handlungsspielraum der Agentur einschränkt. Strikte regulatorische Vorgaben zur Verwendung der bereitgestellten Mittel tragen zur Verstärkung der vorherrschenden Förderlogik bei, wonach Risiken und ein Scheitern der Projekte am besten vollständig zu vermeiden sind. Ein mangelndes Vertrauen in den Erfolg der Förderprojekte und eine unzureichende Risikobereitschaft werden allerdings nicht dazu beitragen, die Entwicklung disruptiver Innovationen zu unterstützen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Beschäftigten der Agentur dem Besserstellungsverbot unterliegen, wonach sich ihre Bezahlung am Tarif des öffentlichen Dienstes zu orientieren hat. Dies erschwert die Abwerbung hochqualifizierter Angestellter aus der Privatwirtschaft, die dort weitaus attraktivere Verdienstmöglichkeiten vorfinden, und bremst den Aufbau fachlichen und praxisnahen Wissens aus. Zusätzlich besteht

das immanente Risiko, dass die Förderung infolge industriepolitischer Erwägungen nicht technologieoffen genug ausgestaltet ist und Projekte in das Korsett vordefinierter Ziele hineingezwungen werden.

Wenn schon eine öffentliche Förderagentur mit dem Ziel gegründet wird, disruptive Innovationsprozesse zu begünstigen, sollte zumindest ihre Funktionalität sowie eine maximal technologieoffene, agile und von tages- und industriepolitischen Einflüssen unabhängige Arbeitsweise gewährleistet werden. Ohne eine zügige Behebung der angesprochenen Schwachstellen wird sich die Agentur in die Reihe teurer und bürokratisch-dysfunktionaler Förderinstrumente einreihen.

4.3 Unternehmertum und Mindset

Zuletzt wird vermehrt ein Politikansatz verfolgt, der darauf abzielt, bestimmte Technologien selektiv zu fördern und umfassende industriepolitische Vorhaben vor allem durch den Einsatz von Subventionen voranzutreiben. Dabei liegt der Trugschluss zugrunde, der Staat könne Innovationsprozesse aktiv in die gewünschte Richtung lenken und mithilfe politisch vordefinierter Ziele neue Innovationspotenziale erschließen. Zugleich impliziert ein Eingriff in Innovationsprozesse die irrtümliche Annahme, dass der Staat über das nötige Wissen verfüge, um beurteilen zu können, welche Technologiefelder am erfolgversprechendsten sind. Beispielhaft hierfür ist der „EU Chips Act“, der eine milliardenschwere Subventionierung der Halbleiterindustrie in der Europäischen Union vorsieht.⁹³ Subventionen bergen zugleich das latente Risiko von Mitnahmeeffekten, sodass auch solche Unternehmen gefördert werden, die nicht über langfristig tragfähige Geschäftsmodelle verfügen und nur aufgrund der staatlichen Unterstützung zeitweise am Markt verbleiben können. Dies gilt auch für Unternehmensgründungen, weshalb ein Teil neu gegründeter Unternehmen – nach Beendigung der Förderung – infolge einer unzureichenden Konkurrenz- und Wettbewerbsfähigkeit den Markt wieder verlassen wird. Die Mischung aus zunehmenden staatlichen Eingriffen in Innovationsprozesse und dem sich ausbreitenden Anspruchsdenken, der Staat könne (und solle) alle Probleme unserer Zeit lösen, während er gleichzeitig alle privaten Risiken absichert, ist grundsätzlich ein Irrweg. Eine solche „Vollkasko-Mentalität“ untergräbt un-

⁹¹ Vgl. DARPA (2016) und Hansmeier/Koschätzky (2021).

⁹² Vgl. Wiarda (2021) und Bernau (2021).

⁹³ Vgl. Europäische Kommission (2022).

ternehmerische Dynamik und induziert gravierende Fehlansätze, durch die die gesellschaftliche Bereitschaft Leistung zu erbringen und für einen langfristigen wirtschaftlichen Erfolg auch Risiken in Kauf zu nehmen, abnimmt.⁹⁴

Zur Steigerung der Gründungs- und Innovationsdynamik braucht es einen gesellschaftlichen Einstellungswandel, der die Bereitschaft befördert, unternehmerische Risiken und Verantwortung auf sich zu nehmen. Wichtig ist hierbei u.a. die ökonomische Bildung zu stärken, um junge Menschen überhaupt erst dazu zu befähigen, unternehmerisches Denken zu entwickeln.⁹⁵ Ein Denken, das bekannte Wege und Muster hinterfragt, immer wieder neue Lösungen sucht, die Grenzen des Machbaren verschiebt und so ungeahnte Innovationspotentiale freisetzen kann. Sinnvoll erscheint deshalb das flächendeckende Angebot eines Unterrichtsfachs „Wirtschaft“ an Schulen, das nicht nur unternehmerisches Denken vermittelt, sondern auch Interesse für ökonomische Fragen weckt. Ebenso zielführend ist ein Ausbau des Angebots wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge an Hochschulen und Universitäten, die über eine enge Verknüpfung von Lehre und praxisnaher Anwendung verfügen. Studierende werden auf diesem Weg an die Entwicklung unternehmerischer Strategie

gien und Geschäftsmodelle herangeführt. Gleichzeitig bietet sich die Chance, im Rahmen universitärer Ausgründungen, Erfahrungen und „Know-How“ durch eigene unternehmerische Aktivitäten zu sammeln und innovative Vorhaben umzusetzen.

Um gesellschaftlich weit verbreiteten Ängsten und Vorbehalten gegenüber unternehmerischen Aktivitäten entgegenzuwirken, braucht es eine Kultur der „zweiten Chance“, die Scheitern und Misserfolge nicht per se als Makel oder Niederlage abstempelt, sondern vielmehr als Möglichkeit anerkennt, aus Fehlern zu lernen und sich weiterzuentwickeln.⁹⁶ Ein zielführender Ansatz könnte darin bestehen, Unternehmer zu ermutigen, offen mit ihrem Scheitern umzugehen und den entsprechenden Erfahrungsschatz an Gründer weiterzugeben, um zu verdeutlichen, dass „Trial and Error“-Prozesse einen festen Bestandteil des unternehmerischen Alltags darstellen. Dies impliziert auch, dass erfolgreiche Innovationen das unplanbare Resultat kumulativer, experimenteller und langwieriger Prozesse sind. Durchschlagende Innovationserfolge – wie sie beispielsweise von BioNTech erzielt wurden – können für die Öffentlichkeit sowie potenzielle Gründer sichtbare Vorbilder darstellen und sollten dementsprechend

Unternehmerpersönlichkeiten mit hohem gesellschaftlichem Engagement

Uğur Şahin – CEO und Mitbegründer von BioNTech

Özlem Türeci – CMO und Mitbegründerin von BioNTech

Dietmar Hopp – Mitbegründer von SAP

Dr. phil. Nicola Leibinger-Kammüller – Vorsitzende des Vorstands der TRUMPF SE + Co. KG (v.l.n.r.)

Quelle: Şahin/Türeci: Getty Images Europe (Pool); Hopp: Thomas Lohnes/Getty Images Europe; Leibinger-Kammüller: IMAGO/Sven Simon. Alle Bilder wurden in Graustufen umgewandelt.



⁹⁴ Vgl. Lenz (2022).

⁹⁵ Vgl. Sternberg et al. (2018).

⁹⁶ Vgl. Sternberg et al. (2018).

auch von politischer Seite entsprechende Würdigung erhalten. Solche unternehmerischen Erfolgsgeschichten unterstreichen, dass Unternehmertum und unternehmerische Risikobereitschaft nicht nur mit wirtschaftlichem Erfolg, sondern auch technologischem Fortschritt und besonders gesellschaftlichen Verbesserungen verbunden sein können, so dass letztlich alle profitieren.⁹⁷ Zugleich verdeutlichen sie, dass es für einen ernsthaften unternehmerischen Erfolg einen langen Atem, ein tragfähiges Geschäftsmodell und Verantwortungsbewusstsein braucht.

Schließlich ist auch hinsichtlich einer gesellschaftlichen Trendwende hin zu mehr Unternehmergeist und Innovationbereitschaft die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen von ausschlaggebender Bedeutung, die Leistungsbereitschaft und Unternehmertum wieder attraktiver machen. Die bereits vorgestellten Ansätze zur Verbesserung der Standort- und Innovationsbedingungen spielen bei der Ausgestaltung eines attraktiven Umfelds für unternehmerische Aktivitäten

eine entscheidende Rolle und können dazu beitragen, dass strukturelle Innovationshemmnisse und Hürden für Unternehmen abgebaut werden. Zu einer nachhaltigen Trendumkehr braucht es jedoch noch mehr und zwar die Wiederbelebung des Leistungsprinzips, das für die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft unerlässlich ist: Es legt durch seine Anreizwirkung nicht nur die Grundlage für die Belohnung individueller Fähigkeiten und Anstrengungen, sondern auch für sozialen Aufstieg und Chancengerechtigkeit.⁹⁸ Zur Wiederbelebung des Leistungsprinzips bedarf es jedoch angemessener Voraussetzungen dafür, dass sich Leistung tatsächlich lohnt. Vor diesem Hintergrund ist die schleichende Verringerung von Leistungsanreizen, wie sie beispielsweise durch den Trend hin zu einem bedingungslosen Grundeinkommen oder einer Kombination aus Besteuerung und Transferleistungen im Niedriglohnbereich ausgelöst wird, kontraproduktiv und mindert letztlich auch die Bereitschaft schon für Vorstufen von unternehmerischen Aktivitäten und Innovationen.⁹⁹

⁹⁷ Vgl. Fröhlich (2021).

⁹⁸ Vgl. Lenz (2022).

⁹⁹ Vgl. Lenz (2022) und Blömer/Fuest/Peichl (2019).

5 Fazit und Ausblick

Die verschlechterte Positionierung Deutschlands im globalen **Standortwettbewerb** und die **nachlassende Innovationsdynamik** stellen eine besorgniserregende Entwicklung dar und unterstreichen den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf, der sich in den vergangenen Jahren aufgestaut hat. Ein Ausruhen auf dem Status quo darf deshalb keine Option sein und wäre in doppelter Hinsicht fatal: Erstens droht Deutschland infolge der rückläufigen Innovationsdynamik zusehends den Anschluss im Bereich der **Zukunftstechnologien**, in dem immer größere Teile der Wertschöpfung generiert werden, zu verlieren. Zweitens stellen disruptive Veränderungen, die vor allem aus der digitalen Transformation und der Dekarbonisierung der Wirtschaft entspringen, sicher geglaubte Stärken des Standorts in Frage. Daraus entstehen **langfristige Risiken** für die **Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen Wirtschaft und den künftigen **Wohlstand** dieses Landes.

Vor diesem Hintergrund braucht es grundlegende **Reformen**, die vornehmlich darauf abzielen, die **Standortbedingungen** nachhaltig zu verbessern und das **Umfeld für Innovationen** wieder attraktiver zu gestalten.

- Ein Schwerpunkt sollte dabei auf dem **Abbau bürokratischer Hürden** liegen. Dazu ist es zielführend, nicht nur **Planungs- und Genehmigungsverfahren** zu vereinfachen, sondern auch die **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen** voranzutreiben. Auf diesem Weg können beispielsweise bürokratische Hindernisse bei Unternehmensgründungen abgebaut werden.
- Die **Absenkung der Unternehmensbesteuerung** und ein konsequenter **Ausbau der digitalen Infrastruktur** sind zusätzliche Stellschrauben, um die Position im globalen Standortwettbewerb zu verbessern. Die Verfügbarkeit digitaler Infrastrukturnetze ist zudem für die Entwicklung und Anwendung digitaler Geschäftsinnovationen unverzichtbar.
- Zur **Verringerung der überdurchschnittlichen Strom- und Energiepreise** sowie zur Verbesserung der Lenkungswirkung bei der Reduktion von CO₂-Emissionen ist

ein Abschmelzen der staatlich beeinflussten Preisbestandteile bei gleichzeitiger Ausweitung des europäischen Emissionshandels (EU-ETS) wünschenswert. Zudem sollten Kapazitäten auf der Angebotsseite erweitert und nicht künstlich verknappt werden.

- Mithilfe einer besseren **Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials** im Inland sowie einer qualifizierten und bedarfsgerechten **Zuwanderung** können die Auswirkungen des **demografischen Wandels** teilweise abgefedert und der **Fachkräftemangel** gelindert werden.
- Für junge Unternehmen erweist sich hierzulande der unzureichende **Zugang zu Wagniskapital** als Entwicklungshindernis und birgt das Risiko, dass hochinnovative Start-ups in andere Länder abwandern. Um hier gegenzusteuern, braucht es einen geeigneten Rahmen für funktionsfähige und **privatwirtschaftlich organisierte Wagniskapitalmärkte**.
- Zur **Realisierung von Innovationspotenzialen** sowie zur **Intensivierung des Wissens- und Technologietransfers** erscheint es zielführend, die **Vernetzung** verschiedener Akteure (z.B. Unternehmen, Forschungseinrichtung, Kapitalgeber) innerhalb des Innovationssystems zu erleichtern. Dazu sind in erster Linie **geeignete Rahmenbedingungen** und keine zusätzlichen staatlichen Förderprogramme notwendig. Ebenso sollte dafür Sorge getragen werden, dass bestehende staatliche Instrumente – wie die Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen (SprinD) – möglichst **technologieoffen** ausgestaltet sind und nicht als Einfallstor für industriepolitische Interventionen dienen.

Auch wenn das tagespolitische Geschäft noch immer von der Bewältigung akuter Krisen geprägt wird, ist es dringend erforderlich, den Reformbedarf nicht aus den Augen zu verlieren und angemessene Rahmenbedingungen für Innovationen, Wohlstand und Wachstum zu schaffen. Dazu braucht es auf politischer Ebene jedoch zu allererst eine hinreichende **Veränderungs- und Reformbereitschaft**.

Literatur

- Achleitner, A.-K., Braun, R., Behrens, J. H. und T. Lange** (2019), Innovationskraft in Deutschland verbessern: Ökosystem für Wachstumsfinanzierung stärken, acatech-Studie, Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, 2019, München.
- Bähr, C. und H. Bardt** (2021), Standort Deutschland nach der Großen Koalition, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 48, No. 3, S.113-125, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T. und T. Puls** (2017), Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analyse No. 118, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Bardt, H. und M. Grömling** (2021), Kein schnelles Ende der Corona-Krise: Mittelfristige Produktions-, Beschäftigungs- und Investitionslücken der deutschen Industrie, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 48, No.1, S. 23-39, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Bernau, P.** (2021), „Deutschland scheitert in kleinen Schritten“, Interview mit dem Gründungsdirektor der Bundesagentur für Sprunginnovationen (SprinD), 31.05.2021, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ). <https://zeitung.faz.net/fas/wirtschaft/2021-05-30/fe89e2d58aeac7fb63fbf74704468576/>.
- Blömer, M., Fuest, C. und A. Peichl** (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, ifo Schnelldienst, Vol. 72, No. 4, S. 34-43.
- Breitinger, J. C., Dierks, B. und T. Rausch** (2020), Weltklassepatente in Zukunftstechnologien – Die Innovationskraft Ostasiens, Nordamerika und Europas, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bültmann, B.** (2020), Kommunalfinanzen: Das Vier-Säulen-Modell 2020, Kurzinformation Februar 2020, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen** (2020), Fragen und Antworten zur weitgehenden Abschaffung des Solidaritätszuschlags. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-08-21-faq-solidaritaetszuschlag.html#:~:text=des%20Solidarit%C3%A4tszuschlags%20verfassungskonform%3F,Was%20ist%20ab%202021%20neu%3F,entf%C3%A4hrt%20der%20Zuschlag%20in%20Teilen.>
- Bundesministerium der Finanzen** (2021), Öffentliche Investitionen als Triebkraft privatwirtschaftlicher Investitionstätigkeit, Monatsbericht April 2021, S. 20-28.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2021), Von der Idee zum Markterfolg. Programme für einen innovativen Mittelstand, März 2021, Berlin.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft** (2022), BDEW-Strompreisanalyse Dezember 2022. <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-strompreisanalyse/>.
- Coase, R.** (1988), The firm, the market and the law, University of Chicago Press, Chicago.
- DARPA** (2016), Innovation at DARPA. Distribution Statement A. www.darpa.mil/attachments/DARPA_Innovation_2016.pdf.
- Dohse, D., Bachmann, M., Bickenbach, F., Bode, E., Gold, R., Grimmeiss, R., Hanley, A., Kichherr, J., Klier, J., Lettner, J., Liu, W. -S., Prüß, S., Saß, B., Semrau, F. -O., Sönmez, N. A., Stern, S., Stolzenburg, U., Vehrke, J. und M. Wenserski** (2020), Analyse der industrierelevanten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland im internationalen Vergleich, Endbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Projekt-Nr. 24/19, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel.
- Dutt, V., Fischer, L., Heinemann, F., Minkus, F. und M. Kraus** (2021), Länderindex Familienunternehmen, 8. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.
- Dutta, S., Lanvin, B. und S. Wunsch-Vincent (Hrsg.)** (2022), The Global Innovation Index 2022: What is the future of innovation-driven growth? Vol. 15, World Intellectual Property Organization (WIPO), Genf.
- Eckert, D.** (2019), Deutschlands Dilemma beim Zuzug der ausländischen Elite, Welt-online (06.09.2021).
- Europäische Kommission** (2022), A Chips Act for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2020) 45 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2017), Attitudes towards the impact of digitalisation and automation on daily life, Special Eurobarometer 460, März 2017, Brüssel.
- Fischer, L., Gundert, W., Heinemann, F., Kraus, M. und S. Weck** (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.
- Fröhlich, U.** (2021), Deutschland braucht mehr Gründermut. Gastkommentar, Handelsblatt (online) 21.09.2021.
- Görg, H.** (2019), Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland – die große Angst vor China, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 68, Iss. 1, S. 28-35, De Gruyter Oldenbourg, Berlin/Boston.
- Gründler, K., Potrafke, N. und M. Schlepper** (2022), Von der Energiepreiskrise zum Energiekrieg. So würden die deutschen Ökonomeninnen und Ökonomen handeln, ifo-Schnelldienst, Vol. 75, No. 11, S. 54-57, ifo-Institut, München.

Hansmeier, H. und K. Koschatzky (2021), Gesellschaftliche Herausforderungen durch Sprunginnovationen bewältigen, Ergebnispapier 3, Innovation for Transformation – Wie die Verbindung von Innovationsförderung und gesellschaftlicher Problemlösung gelingen kann, Bertelsmann Stiftung, 2021, Gütersloh.

International Institute for Management Development (2022), IMD World Competitiveness Booklet 2022, Juni 2022, Lausanne.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2022), World Economic Outlook: Countering the cost-of-living-crisis, Oktober 2022, Washington DC.

Kambeck, R. und B. Baykal (2022), Unternehmen durch Bürokratieabbau entlasten. DIHK-Einordnung und -Lösungsvorschläge, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Berlin.

Kirchdörfer, R. (2023), Der Bürokratieabbau in der EU wird zum Luftschluss. Gastkommentar, 22.01.2023, Handelsblatt (online). Zuletzt abgerufen am 26.01.2023.

König, J. (2019), CO₂-Steuer oder Emissionshandel – wie lassen sich die Klimaziele am besten erreichen? Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2017), Neue Diskriminierungsverbote für die digitale Welt?, Kronberger Kreis-Studie Nr. 63, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2018), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Kronberger Kreis-Studie Nr. 65, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Kronberger Kreis (2021), Die Herausforderungen jetzt annehmen! Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung, Kronberger Kreis-Studie Nr. 68, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Lang, J. und M. Eilfort (2013), Strukturreform der deutschen Ertragssteuern. Bericht über die Arbeit und Entwürfe der Kommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft, Olzog Verlag GmbH, München.

Lenz, F. (2018), Digitalisierung und Beschäftigung – Ein Ende ohne Arbeit oder Arbeit ohne Ende? Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 141, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Lenz, F. (2022), Mehr Innovationen und Unternehmertum in Deutschland durch Wiederbelebung des Leistungsprinzips, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 163, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

LNG-Beschleunigungsgesetz (2022), Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases (LNG-Beschleunigungsgesetz – LNGG), 24.05.2022. [https://www.gesetze-im-internet.de/lnng/BJNR080200022.html#:~:text=\(1\)%20Dieses%20Gesetz%20dient%20der,Erdgases%20in%20das%20bestehende%20Fernleitungsnetz](https://www.gesetze-im-internet.de/lnng/BJNR080200022.html#:~:text=(1)%20Dieses%20Gesetz%20dient%20der,Erdgases%20in%20das%20bestehende%20Fernleitungsnetz).

Metzger, G. (2022), KfW-Gründungsmonitor 2022: Gründungstätigkeit 2021 zurück auf Vorkrisenniveau: mehr Chancengründungen, mehr Jüngere, mehr Gründerinnen, KfW-Gründungsmonitor 2022, KfW Research, Frankfurt am Main.

Monopolkommission (2019), Mehr Qualität und Wettbewerb auf der Schiene, 7. Sektorgutachten Bahn.

Müller, M. (2022), Fachkräftemangel: Die Hälfte der deutschen Wirtschaft steht bereits in der Warteschlange, KfW-ifo-Fachkräftebarometer Dezember 2022, KfW-Research, Frankfurt am Main.

Nationaler Normenkontrollrat (2021), Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021 des Nationalen Normenkontrollrates, September 2021, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2022), Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht 2022 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin.

OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume I): What students know and can do. OECD Publishing, Paris.

OECD (2021), International Direct Investment Statistic 2021, OECD Publishing, Paris.

OECD (2022), OECD-Berichte zur Innovationspolitik: Deutschland 2022: Agile Ansätze für erfolgreiche Transformationen, OECD Publishing, Paris.

Pohl, P. und H. Kempermann (2019), Innovative Milieus. Die Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Puls, T. und E. Schmitz (2022), Wie stark beeinflussen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland? IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 49, No. 4, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Raddatz, G. (2015), Mehr Arbeit wagen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 129, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raddatz, G. (2019), Soziale Pflegeversicherung: Mit der Vollversicherung drohen neue Kostensprünge, Kurzinformation, Oktober 2019, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Raddatz, G. (2020), Soziale Pflegeversicherung: Geplante Vollversicherung ist das falsche Signal, Kurzinformation, Oktober 2020, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüsch, B. und S. Seuffert (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Rammer, C. und M. Trunschke (2022), Studie zur Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich – Ergebnisbericht, Juli 2022, ZEW-Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Rammstedt, B., Perry, A. und D. Maehler (2015), Zentrale Ergebnisse von PIAAC aus deutscher Perspektive, Zeitschrift für Pädagogik, Vol. 61, No. 2, S. 162-191.

Richtlinie 2020/285 des Europäischen Rats (2020), Änderung der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem in Bezug auf die Sonderregelung für Kleinunternehmen und der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und den Informationsaustausch zur Überwachung der ordnungsgemäßen Anwendung der Sonderregelung für Kleinunternehmen, S. L62/13, 18.02.2020, Brüssel.

Schröder, C. (2022), Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, Vol. 49, No. 3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Schumpeter, J. (1934), The Theory of Economic Development, London.

Sinn, H. -W. (2017), Buffering volatility: A Study on the limits of Germany's energy revolution, European Economic Review, No. 99, S. 130-150.

Statistisches Bundesamt (2022), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Arbeitsunterlage Investitionen, 3. Vierteljahr 2022, Wiesbaden.

Sternberg, R., Wallisch, M., Gorynia-Pfeffer, N., von Bloh, J. und A. Baharian (2018), Global Entrepreneurship Monitor. Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich, Länderbericht Deutschland 2017/18, RKW Kompetenzzentrum, Eschborn.

Wiarda, J.-M. (2021), Der Bund und seine Forschungsagenturen. Zu Deutsch bei Innovationen, 11. Juli 2021, Tagesspiegel. <https://www.tagesspiegel.de/wissen/zu-deutsch-bei-innovationen-4263583.html>.

World Bank Group (2020), Doing Business 2020, Economy Profile Germany.

Zimmermann, V. (2022), Die Entwicklung der FuE-Ausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich, No. 404, Oktober 2022, KfW Research, Frankfurt am Main.

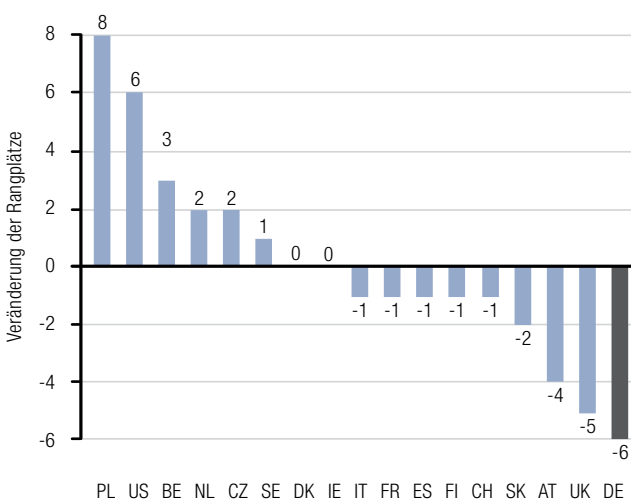
Zimmermann, V. (2023), Wo steht Deutschland bei Innovationen und Digitalisierung im internationalen Vergleich? No. 412, Januar 2023, KfW Research, Frankfurt am Main.

Executive Summary

Die Qualität der Standortbedingungen beeinflusst nicht nur die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen, sondern wirkt sich auch auf die Potenziale einer Volkswirtschaft aus, Wachstum und Wohlstand zu generieren. In Deutschland hat in den vergangenen Jahren jedoch ein **besorgniserregender Trend** eingesetzt: Trotz stabiler Konjunkturentwicklung hat sich Deutschlands Position im **Standortwettbewerb** zunehmend verschlechtert. Im wirtschaftspolitischen Diskurs wird dieser Problematik – teils aufgrund der aktuellen Krisen, teils jedoch schlicht aufgrund anderer (tagespolitischer) Prioritäten – **zu wenig Aufmerksamkeit** beigemessen.

Deutschlands Wettbewerbsposition ist im Sinkflug

Veränderung der Rangplätze im Länderindex Familienunternehmen seit 2006



Quelle: Fischer et al. (2023).

Besonders problematisch ist die **abnehmende Innovationskraft**, die sich in einer **schwindenden Gründungsdynamik** und in einer **nachlassenden Fähigkeit, Patente in Zukunftstechnologien** hervorzubringen, ausdrückt. Diese Entwicklung kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden:

- Der **demografische Wandel** und der damit verbundene **Fachkräftemangel** sowie die gesellschaftlich verbreitete **Skepsis gegenüber digitalen Technologien** bremsen die Innovationsfähigkeit aus.
- **Bürokratische und regulatorische Anforderungen** sind aufgrund des damit verbundenen Zeit- und Kostenaufwands wenig unternehmensfreundlich sowie unflexibel und erschweren Unternehmensgründungen.
- Der **unzureichende Ausbau digitaler Infrastrukturnetze** verlangsamt Transformationsprozesse und verhindert die Nutzung von Innovationspotenzialen.

- Der fehlende Zugang junger Unternehmen zu **Wagniskapitalmärkten** steht der Entwicklung zur Marktreife im Weg.
- **Hohe Unternehmensbesteuerung** und **überdurchschnittliche Energiepreise** mindern zudem die Anziehungskraft des Standorts Deutschland.

Die abnehmende Innovationsfähigkeit ist, besonders in Zeiten disruptiver Veränderungen und zunehmender Herausforderungen, mit **langfristigen Risiken für Wohlstand und Wachstum** verbunden und erscheint in doppelter Hinsicht bedenklich: Einerseits droht Deutschland in vielen Technologiefeldern – vor allem im Bereich digitaler Schlüsseltechnologien – den Anschluss zu verlieren. Andererseits verdrängen insbesondere digitale Technologien bestehende Geschäftsmodelle und tragen dazu bei, dass auch traditionelle Stärken des deutschen Wirtschaftsstandorts unter Druck geraten.

Vor diesem Hintergrund sind dringend **Reformen erforderlich**, die Innovationshemmnisse abbauen und Freiraum für Wachstumsimpulse generieren:

- Anstatt neuer industriepolitischer Subventionen oder Interventionen bedarf es in erster Linie einer **Verbesserung der Standort- und Innovationsbedingungen**.
- Notwendig ist eine echte **Vereinfachung bürokratischer Prozesse**, beispielsweise durch die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie eine **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen**.
- Eine weitere Verschlechterung der Position im globalen Standortwettbewerb kann durch eine **Absenkung der Unternehmensbesteuerung** und einen marktorientierten **Ausbau der digitalen Infrastruktur** verhindert werden.
- Die Rahmenbedingungen für die Entstehung **privatwirtschaftlich organisierter Wagniskapitalmärkte** sollten verbessert werden, um die Finanzierungsbedingungen für junge Unternehmen zu erleichtern.
- Zur Abfederung der demografischen Effekte sollten das **Arbeitskräftepotential im Inland** gezielter genutzt und zugleich eine **bedarfsgerechte Fachkräftezuwanderung** aus dem Ausland ermöglicht werden.

In der Gesamtbetrachtung bedarf es eines **wirtschaftspolitischen „Spurwechsels“**, der den Schwerpunkt wieder auf eine angemessene Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen legt, um Wachstums- und Innovationspotenziale zur langfristigen Wohlstandssicherung generieren zu können. Zu diesem Kurswechsel ist – auf politischer Ebene – aber ein **Wille zu Veränderungen und die Bereitschaft für Reformen** unabdingbar. Auch weniger Staat wäre mehr.

VERSORGUNGS-AUSGABEN SCHNÜREN DIE LÄNDER EIN ÜBERALTERTER BEAMTEN-APPARAT, FEHLENDE RÜCKSTELLUNGEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 167 | Januar 2023



VERSORGUNGS AUSGABEN SCHNÜREN DIE LÄNDER EIN ÜBERALTERTER BEAMTENAPPARAT, FEHLENDE RÜCKSTELLUNGEN

Tobias Kohlstruck

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 167

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Die aktuelle Finanzsituation der Länder 05
- 3** Die Entwicklung der Beamtenpopulation 11
- 4** Zukünftige Versorgungslasten der Länder 13
- 5** Was wurde bereits getan? Rücklagenbildung und Versorgungsfonds 14
 - 5.1** Überblick über die historische Entwicklung 14
 - 5.2** Rheinland-Pfalz als Negativbeispiel 16
 - 5.3** Sachsen als Vorbild? 17
 - 5.4** In was wird investiert? 18
- 6** Fazit 21

Literatur 22

Executive Summary 24

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Yury Zap – Adobe Stock



Die Publikation ist auch über den
QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

„Welche Vorteile gewährt die doppelte Buchführung dem Kaufmanne! Sie ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes und ein jeder guter Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Goethe, 1795,
Wilhelm Meister Lehrjahre, 1. Buch, 10. Kapitel

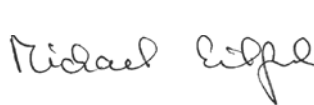
Was bereits Goethe wusste, kommt in weiten Teilen bei den Verantwortlichen in den Gebietskörperschaften erst langsam an. Die gelegentlich als „Karnevalistik“ verspottete Kameralistik wird zwar teilweise zu einer staatlichen Doppik erweitert, die prinzipiell der privatwirtschaftlichen Doppik folgt, dabei aber die Charakteristika der staatlichen Verwaltung berücksichtigen soll. So werden teils Bilanzen erstellt – kassenwirksame, versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen für die eigenen Staatsdiener werden allerdings auf Landesebene nicht gebildet.

Dabei stehen die Landeshaushalte aufgrund der demografischen Alterung ihrer Staatsdiener vor enormen Herausforderungen. Durch die Verdopplung der Zahl der Beamten in den 1970er und 1980er Jahren ist der finanzielle Spielraum der Länder heute eingeschränkt. Die hohen Versorgungsausgaben führen dazu, dass die finanziellen Mittel an anderer Stelle fehlen. Ob sich die Diskussionen um die Finanzierung eines günstigeren öffentlichen Nahverkehrs, Investitionen in Bildung und Forschung oder die öffentliche Sicherheit drehen: Dafür würden heute deutlich mehr Mittel zur Verfügung stehen, wären entsprechende Rücklagen für die Beamtenversorgung rechtzeitig gebildet worden. Es ist dringend geboten, die Fehler aus der Vergangenheit nicht zu wiederholen und stattdessen für die Zukunft vorzusorgen.

Manche Bundesländer, wie zum Beispiel Hessen, verwenden neben dem kameralen Rechnungswesen die kaufmännische Buchhaltung, wobei lediglich Ersteres für den Haushaltsplan verbindlich ist. Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen können zwischen Doppik und Kameralistik wählen und Bremen verwendet ein aus der Kameralistik abgeleitetes Quasi-Doppiksystem. Hamburg ist bislang das einzige Bundesland, das neben dem Rechnungs- auch das Haushaltswesen im Sinne der handelsrechtlichen Doppik or-

ganisiert. Allerdings trägt der positive Schein, denn obwohl die Rückstellungen für die Versorgungsausgaben der Hamburger Staatsdiener wie bei Unternehmen im Etat abgebildet werden, ist das Land nicht verpflichtet, eine tatsächliche Vorsorge zu betreiben. Die Rückstellungen finden also lediglich auf dem Papier statt. Positiv sei an dieser Stelle jedoch hervorgehoben, dass die Transparenz der Landesfinanzen durch ein solches Bilanzierungsvorgehen erhöht und ein realistischer Blick auf die zukünftigen fiskalischen Belastungen ermöglicht wird. An der eigentlichen Herausforderung – tatsächliche Einschnitte im Haushalt vorzunehmen, um in der Zukunft die heute geschaffenen Ansprüche bedienen zu können – ändert sich dadurch allerdings nichts. Dabei wäre dies die einzige Möglichkeit, die intergenerative Umverteilung, die mit der Beamtenversorgung einhergeht, zu unterbinden und die Fehlanreize, zum Beispiel bei der Lehrereinstellung (Beamte kosten kurzfristig weniger), abzubauen.

Denn in dem Moment, in dem Verpflichtungen eingegangen werden, die erst zu einem späteren Zeitpunkt kassenwirksam werden, entstehen schwebende Verbindlichkeiten, beziehungsweise implizite Schulden. So resultiert im Zuge einer jeden Verbeamtung automatisch auch eine Verbindlichkeit durch die spätere Pensionierung oder im Versorgungsfall durch Dienstunfähigkeit oder Hinterbliebenenversorgung. Zwar haben die Länder in den letzten Jahrzehnten sogenannte Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds gebildet, um den bestehenden Risiken für zukünftige Haushalte zu begegnen. Allerdings wird im Rahmen der vorliegenden Publikation aufgezeigt, dass diese Rücklagen sowohl in ihrem Umfang und ihren Anlagestrategien als auch in ihrer institutionellen Ausgestaltung gänzlich unzureichend sind.



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

In den vergangenen zehn Jahren sind die Versorgungsausgaben – bestehend aus Ruhegehältern, Leistungen zur Beihilfe sowie Zahlungen an Hinterbliebene – von Bund und Ländern für pensionierte Beamte um 50 Prozent gestiegen. Auch in den kommenden Jahrzehnten werden sie einen wesentlichen Anteil der Länderhaushalte beanspruchen, obwohl die steuerzahlende Bevölkerung keine Gegenleistungen mehr erhält. Im Gegensatz zu der Situation in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung wird der Höhepunkt der demografischen Lasten im Zusammenhang mit der Beamtenversorgung bereits in wenigen Jahren erreicht werden, was wirksame Gegenmaßnahmen erschwert (Raffelhüsch et al. 2021a, 2022). Selbst eine rasche Erhöhung des Pensionseintrittsalters käme zu spät und würde die kohortenstarken Jahrgänge nicht mehr betreffen.

Sozialpolitisch sind die Aufwendungen für die Versorgung von Beamten als Sozialaufwand zu charakterisieren und werden im Sozialbudget aufgeführt. Dadurch, dass die Versorgungsausgaben aus laufenden Steuermitteln finanziert werden, ist ihnen, insbesondere mit Blick auf die Länder, aufgrund des Umfangs und der Inflexibilität, eine besondere finanzpolitische Bedeutung zuzuschreiben (Andel 1998, S. 200).

Der trügerische Schein nachhaltiger öffentlicher Länderfinanzen würde bei einem spürbaren Zinsanstieg, der sich gegenwärtig bereits abzeichnet, schnell offenkundig, sind die verfügbaren Handlungsoptionen der Länder in einer solchen Situation doch eher übersichtlich. Aufgrund der verfassungsrechtlich durch Art. 33 Abs. 5 GG gesicherten Versorgung der Bestandspensionäre zu aktuellen Konditionen, können Reformen zur Entlastung der Haushalte nur für zukünftig in den Ruhestand eintretende Beamte umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Zinswende könnten manche Länder, nicht zuletzt aufgrund der verfassungsrechtlich gesicherten Ansprüchen der Beamten sowie ihrer fehlenden Einnahmeautonomie, im schlechtesten Fall in Zahlungsschwierigkeiten kommen.

Während dies beispielsweise für Bayern weniger ein Problem darstellen dürfte, zeigt sich für strukturschwache Regionen wie Bremen oder das Saarland ein erheblicher Reformbedarf. Die Relevanz der Ausgabenentwicklung resultiert nicht zuletzt aus der Tatsache, dass den Versorgungsausgaben keine direkten Einnahmen gegenüberstehen, sondern diese aus den laufenden Haushalten finanziert werden müssen. Opportunitätskosten in Form einer alternativen Verwendung von Steuergeldern, bleiben dabei intransparent. Deut-

lich werden die Opportunitätskosten für die Haushälter erst durch die seit dem Jahr 2020 für die Bundesländer geltende Schuldenbremse. Diese sorgt auf Landesebene – jedenfalls in wirtschaftlich normalen Zeiten – für ein Neuverschuldungsverbot, wodurch die Politik zur Ausgabenpriorisierung gezwungen wird. Die hohen Pensionsausgaben als konstante Belastung erschweren das erheblich.

Selbst wenn manche Länder in Zahlungsschwierigkeiten kommen sollten, hat das Bundesverfassungsgericht bereits klargestellt, dass eine haushaltspolitische Austerität nicht ausreicht, um Kürzungen in der Altersversorgung der Beamten zu legitimieren. Dies wird damit begründet, dass die amtsangemessene Alimentation nicht Gegenstand von Verhandlungen über mögliche Einsparpotentiale werden darf. Aufgrund der Tatsache, dass die Bundesländer formal keine Insolvenz beantragen können, sollten auch die Verantwortlichen in der Bundesregierung ein ausgeprägtes Interesse an der fiskalischen Nachhaltigkeit der Länderhaushalte haben, müsste doch der Bund im Zweifel mit finanziellen Mitteln einspringen.

Zusätzlich zur nicht vorhandenen fiskalischen Nachhaltigkeit bleibt, durch ein Auseinanderfallen von Leistung und Zahlung, die intergenerative Ungleichbehandlung als Problem bestehen. Diese ist noch intransparenter als die Umverteilung in den Sozialversicherungssystemen, die zumindest anhand der Sozialversicherungsbeiträge auf der Lohnabrechnung sichtbar wird. Während privatwirtschaftliche Unternehmen in Deutschland den handelsrechtlichen Bilanzierungsvorschriften der Doppik (doppelte Buchführung in Konten) unterworfen sind, ist in den Gebietskörperschaften in weiten Teilen noch die kameralistische Buchführung gängige Praxis. Die Kameralistik ist eine inputorientierte Form der Buchführung, die lediglich Einnahmen und Ausgaben, nicht aber den intertemporalen Ressourcenverbrauch berücksichtigt. Die daraus resultierenden fehlenden Rückstellungen für zukünftige Pensionsausgaben könnten in Zukunft zu finanziellen Engpässen führen. Das liegt vor allem daran, dass die durch Neuverbeamtungen entstehenden zukünftigen Versorgungsausgaben sowohl für die Steuerzahler als auch die Kreditgeber der Länder intransparent sind. Obwohl aus diesem Grund bereits seit dem Jahr 1999 jedes Bundesland bindende Versorgungsrücklagen bilden muss – seit der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 sind die Länder eigenständig verantwortlich – reichen diese bei weitem nicht aus, um die kommenden Versorgungsausgaben zu decken.

2 Die aktuelle Finanzsituation der Länder

Bis Anfang der 2010er Jahre unterlagen die Schulden von Bund, Ländern und Gemeinden einem kontinuierlichen Wachstum und erreichten im Jahr 2012 einen Höhepunkt von insgesamt 1.999,5 Milliarden Euro. Anschließend setzte

durch die im Jahr 2009 in die deutsche Verfassung eingeführte Schuldenbremse sowie durch die sinkenden Zinslast eine Konsolidierung der Haushalte ein, wie Abbildung 1 zu entnehmen ist.

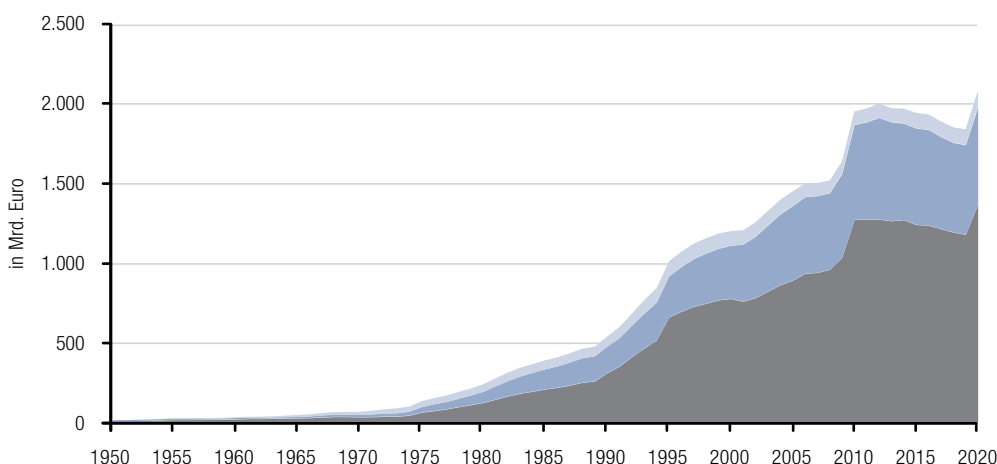


Abbildung 1:
Entwicklung der
staatlichen nominalen
Kreditmarktschulden in
Deutschland

Quelle: Eigene Darstellung auf
Basis des Statistischen Bundes-
amtes (2022a).

■ Gemeinden
■ Bund
■ Länder

Durch die Schuldenbremse wird seit dem Jahr 2016 die strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes auf maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begrenzt, wohingegen den Ländern eine Schuldenaufnahme in wirtschaftlich „normalen“ Zeiten seit dem Jahr 2020 vollständig untersagt ist. Um die Wirkung der automatischen Stabilisatoren sicherzustellen, ist ein konjunktureller Finanzierungssaldo zulässig, der in einem Aufschwung positiv und in einer Rezession negativ ist. So ging die Staatsschuldenquote seit ihrem Höhepunkt von 82,5 Prozent des BIP im Jahr 2010 auf 60 Prozent im Jahr 2019 zurück. Dadurch hat Deutschland die sogenannten Maastricht-Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Europäischen Union (eine maximale

Schuldenquote von 60 Prozent des BIP und ein maximales Finanzierungsdefizit von drei Prozent des BIP) das erste Mal seit dem Jahr 2001 eingehalten. Dabei geht der Rückgang der Neuverschuldung weniger auf Sparmaßnahmen der Bundes- und Landesregierungen als vielmehr auf die außergewöhnlich positive konjunkturelle Lage und den damit einhergegangenen Anstieg der Steuereinnahmen sowie auf die anhaltenden niedrigen Zinsen zurück.

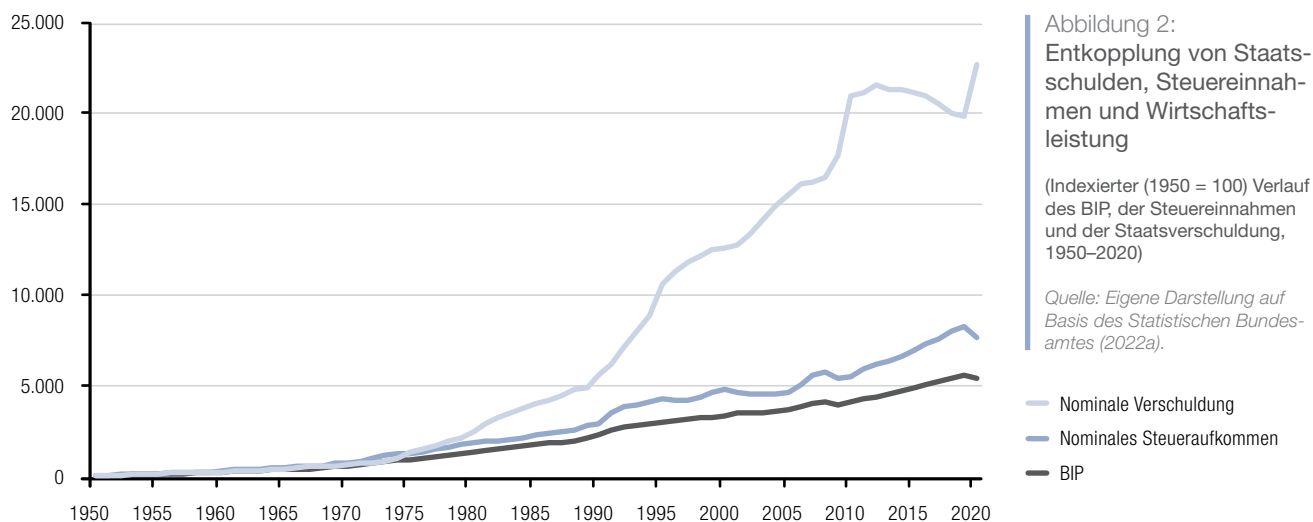
Mit dem Einsetzen der Corona-Pandemie änderte sich die Lage der deutschen Staatsfinanzen jedoch drastisch. Neben dem enormen Anstieg der impliziten Schulden¹ stiegen auch die expliziten Schulden auf 69,3 Prozent des BIP im Jahr 2021. Nur durch die Ausnahmeklausel in der Schuldenbremse

¹ Siehe hierzu Bahnsen et al. (2020), Raffelhüschen et al. (2021a, b) sowie Raffelhüschen (2021).

für Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen (Art. 115 Abs. 2, S. 6 GG) sowie durch die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes war eine Kreditaufnahme in dieser Größenordnung möglich. Allerdings blieb es nicht dabei, sondern es wurden zusätzlich sogenannte (schuldenfinanzierte) Sondervermögen geschaffen, um weitere Finanzierungsspielräume für die Klima- und Energiepolitik zu ermöglichen.

Neben der isolierten Betrachtung der nominalen Schuldenentwicklung bietet sich ein Vergleich mit der Entwicklung

der nominalen Steuereinnahmen sowie des nominalen BIP an, wie Abbildung 2 indexiert auf das Jahr 1950 zeigt. Dabei fällt auf, dass sich das nominale BIP und die nominalen Steuereinnahmen in dem betrachteten Zeitraum fast parallel entwickelt haben. Bis Anfang der 1970er Jahre verliefen auch die Staatsschulden gleichläufig, um sich jedoch kurz darauf dauerhaft zu entkoppeln und deutlich schneller zu wachsen. Im Jahr 2020 lag der nominale Schuldenstand um den Faktor 200 höher als im Jahr 1950, wohingegen die Steuereinnahmen und das BIP lediglich um den Faktor 49 beziehungsweise 50 höher lagen.



Der Blick auf die einzelnen Bundesländer zeigt im Jahr 2021 eine heterogene Verschuldungssituation (vgl. Abbildung 3). Bremen weist mit 68.457 Euro mit deutlichem Abstand die höchsten Pro-Kopf-Schulden auf, gefolgt von den beiden anderen Stadtstaaten Hamburg (28.852 Euro) und Berlin (19.309 Euro). Die geringsten Schulden verzeichnen Bayern (2.239 Euro) und Sachsen (2.920 Euro).

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftsleistung zeigt Abbildung 4 die Schulden der Länder in Prozent des jeweiligen BIP im Jahr 2021. Bremen landet auch bei dieser Betrachtung auf dem letzten Platz. Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen können ihre Position hingegen aufgrund ihrer vergleichsweise starken Wirtschaftsleistung verbessern.

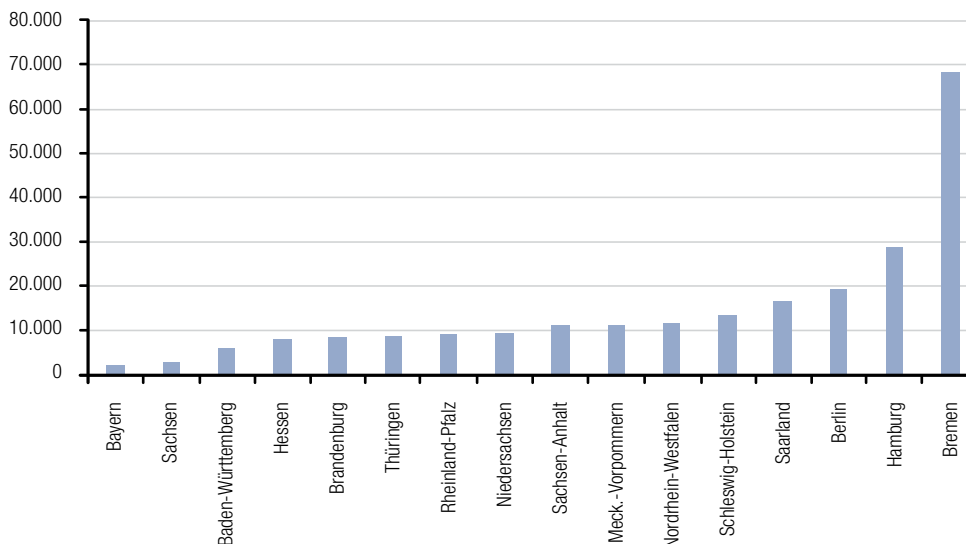


Abbildung 3:
Die Schulden der Länder
im Jahr 2021

(Pro Kopf in Euro)

Quelle: Eigene Darstellung auf
Basis des Statistischen Bundes-
amtes (2022b).

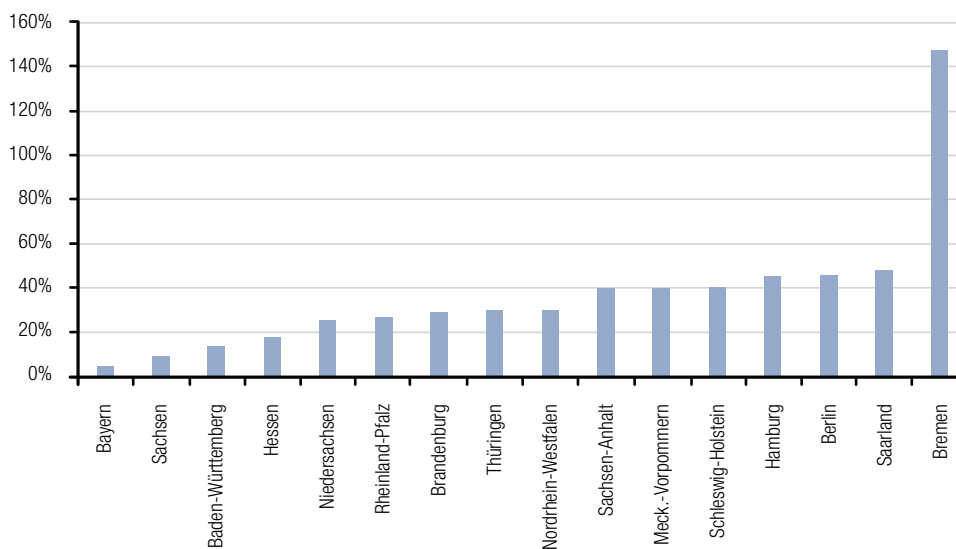


Abbildung 4:
Schulden der Länder in
Relation zur Wirtschafts-
leistung im Jahr 2021

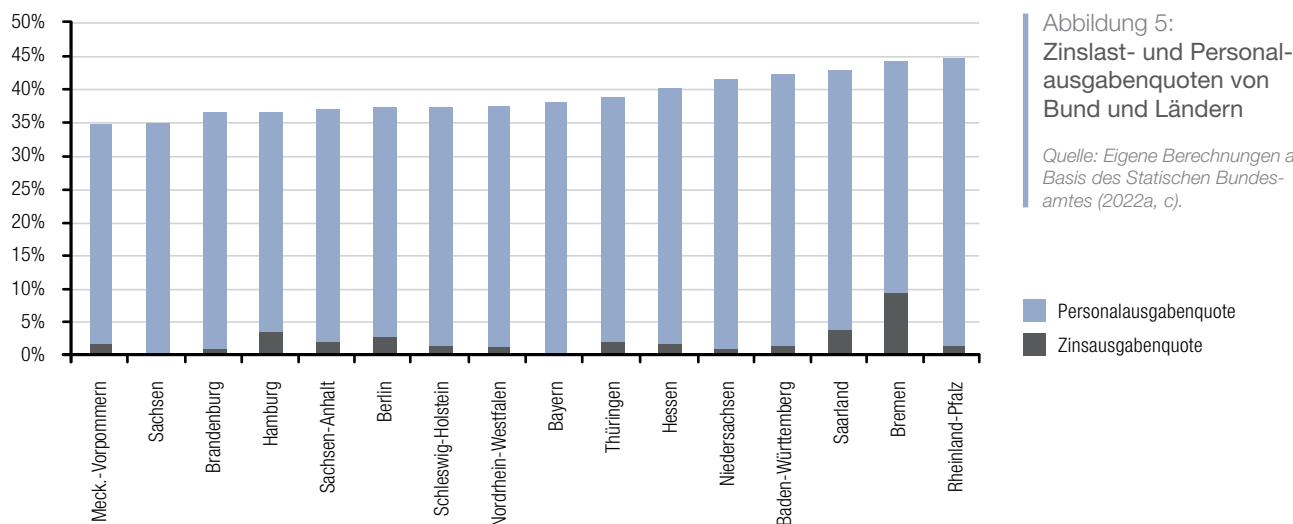
(in Prozent des jeweiligen BIP)

Quelle: Eigene Darstellung auf
Basis des Statistischen Bundes-
amtes (2022b).

In Folge der hohen Verschuldung mussten Bund und Länder bis Anfang der 2010er-Jahre immer größere Anteile ihres Haushalts für Zinszahlungen aufwenden. Aufgrund der äußerst positiven wirtschaftlichen Entwicklung der 2010er Jahre sowie der anhaltenden Niedrigzinsen hat sich diese Situation in der letzten Dekade entschärft. Dennoch gaben die Länder, die bemerkenswerterweise trotz dieses zweiten „Wirtschaftswunders“ nach wie vor einen hohen Schuldenstand ausweisen, im Jahr 2021 einen nicht unerheblichen

Anteil ihrer Einnahmen für Zinszahlungen aus. Angeführt von Bremen mit 9,55 Prozent folgen Hamburg mit 3,85 Prozent, der Bund mit 2,97 Prozent sowie Berlin mit 2,77 Prozent (vgl. Abbildung 5).

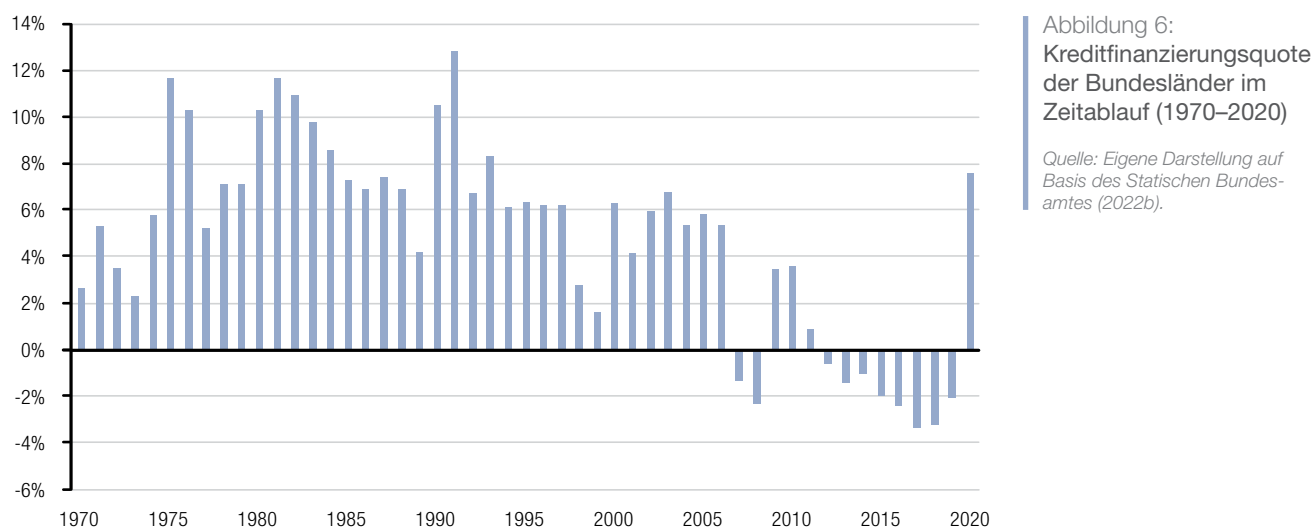
Werden zusätzlich die Personalausgaben – zu denen auch die Versorgungsausgaben zählen – betrachtet, wird ersichtlich, dass alle 16 Bundesländer im Jahr 2021 über 34 Prozent ihrer Mittel ausschließlich für Zinszahlungen und Personalausgaben verwendeten. Rheinland-Pfalz, Bremen, das



Saarland, Baden-Württemberg, Niedersachsen sowie Hessen gaben sogar bereits über 40 Prozent dafür aus. Mit dem zukünftigen Anwachsen der Versorgungsausgaben sowie den aktuell steigenden Zinslasten werden sich diese Quoten tendenziell weiter erhöhen.

Um die vergangene Entwicklung der Schulden rekonstruieren zu können, hilft die Betrachtung der jährlichen Nettokreditaufnahme der Bundesländer. In den Jahren, in denen die Nettokreditaufnahme positiv war, überstiegen die Ausgaben die Einnahmen, was jahrzehntelang der Fall war.

Abbildung 6 zeigt, dass es zwischen 1970 und 2020 nur zehn Jahre gab, in denen die Länder keine neuen Schulden aufnahmen. Davon wiederum lagen acht Jahre im Zeitraum zwischen 2012 und 2020. Zwischen den Jahren 1970 und 2020 lag die durchschnittliche Nettokreditaufnahme bei 4,86 Prozent pro Jahr. Mit dem Beginn der Corona-Pandemie im Jahr 2020 wurden auf Länderebene erstmals seit dem Jahr 2012 wieder zusätzliche Schulden in Höhe von 7,58 Prozent aufgenommen. Es handelt sich dabei um den höchsten Wert seit dem Jahr 1993.



Wie Abbildung 7 zu entnehmen ist, sind die Zinsausgaben der Bundesländer in den letzten Jahren deutlich gesunken. Bis auf Bremen konnten alle Länder aufgrund der niedrigeren Zinsen eine Reduktion ihrer Zinsausgaben verzeichnen, was die Länderhaushalte vor allem ab dem Jahr 2012 spürbar

entlastete. Dies ist außerdem der Hauptgrund dafür, dass die Bundesländer die steigenden Versorgungsausgaben in den vergangenen zehn Jahren zum einen überhaupt schultern konnten und zum anderen deren massiver Anstieg in der Öffentlichkeit quasi unbemerkt blieb (vgl. Abbildung 8).

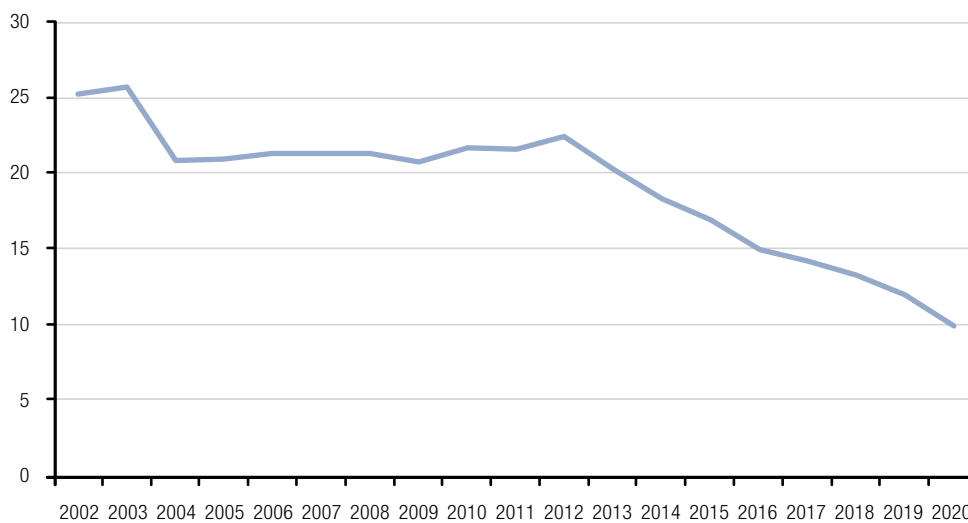


Abbildung 7:
Zinsausgaben der
Bundesländer
in Mrd. Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf
Basis des Statischen Bundes-
amtes (2022b).

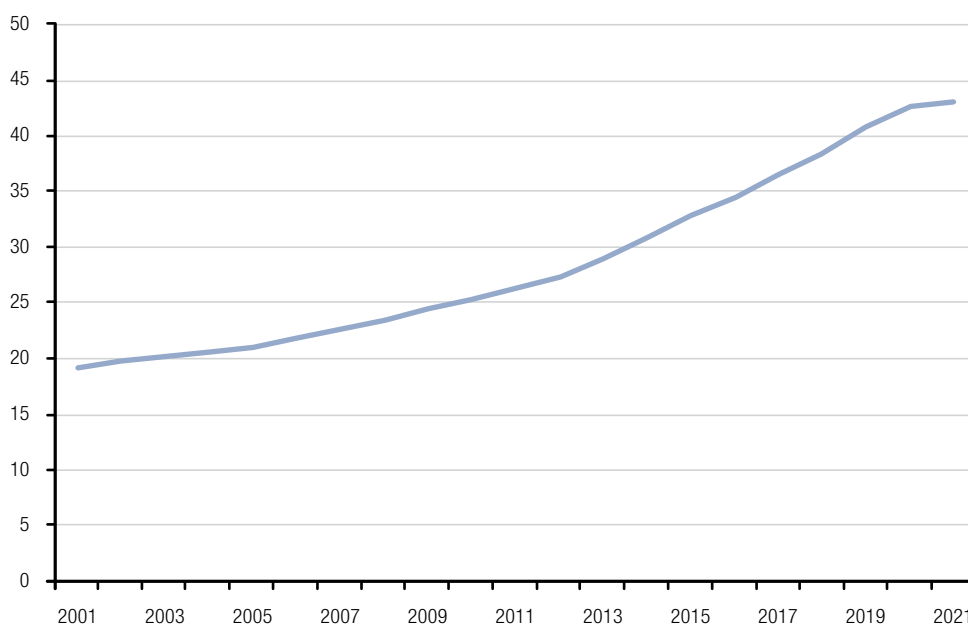


Abbildung 8:
Aggregierte Versorgungs-
ausgaben der Länder
in Mrd. Euro

Quelle: Eigene Darstellung auf
Basis des Statischen Bundes-
amtes (2022d).

Tabelle 1 stellt die Beamten- und Pensionärsintensität (Anzahl Beamte und Pensionäre pro 1000 Einwohner) der Bundesländer dar. Da die ostdeutschen Bundesländer vor dem Jahr 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht beschäftigten und seit der Wiedervereinigung eine restriktive

Verbeamtungspolitik verfolgen, sind ihre Werte entsprechend niedrig. Die höchsten Werte weisen die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin auf, deren Beamtenintensität teilweise doppelt so hoch ist wie die der ostdeutschen Bundesländer, gefolgt von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

Bundesland	Beamtenintensität	Pensionärsintensität
Sachsen	9,3	3,1
Mecklenburg-Vorpommern	11,3	4,5
Sachsen-Anhalt	11,3	3,1
Brandenburg	13,2	5,5
Thüringen	14,3	5,8
Nordrhein-Westfalen	14,9	12,1
Schleswig-Holstein	15,2	12,6
Hessen	16,2	13,0
Saarland	16,3	15,8
Niedersachsen	16,7	13,2
Bayern	16,8	11,5
Rheinland-Pfalz	16,9	12,7
Baden-Württemberg	17,1	12,8
Berlin	17,7	17,8
Hamburg	23,4	20,1
Bremen	23,6	22,9

Tabelle 1:
Beamten- und
Pensionärsintensität
der Länder

Quelle: Eigene Berechnungen auf
Basis des Statistischen Bundes-
amtes (2022c, d).

3 Die Entwicklung der Beamtenpopulation

Die Projektionsergebnisse² zur zukünftigen Entwicklung der Beamtenpopulation zeigen eine Zunahme der absoluten Anzahl an Versorgungsempfängern bis in die Mitte der 2030er Jahre, anschließend sinkt diese wieder ab. So wird sich die Anzahl der Versorgungsempfänger zwar innerhalb der näch-

sten zehn Jahre von etwa 1,716 Millionen auf 1,765 Millionen um 2,8 Prozent erhöhen. Im Jahr 2040 wird die Anzahl mit 1,652 Millionen jedoch bereits unterhalb der Anzahl des Jahres 2020 liegen. Im Jahr 2060 wird die Anzahl dann nur noch 1,565 Millionen betragen (vgl. Tabelle 2).

	2020	2030	2040	2050	2060
Versorgungsempfänger	1.716.345	1.764.921	1.652.054	1.516.120	1.565.116

Tabelle 2:
Projizierte Anzahl an
Versorgungsempfängern

Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben der absoluten Anzahl an Versorgungsempfängern ist vor allem hinsichtlich der Beihilfeausgaben die Altersstruktur der Beamtenpopulation relevant. Abbildung 9 zeigt, dass die kohortenstarken Jahrgänge, die im Basisjahr 2020

zwischen 60 und 70 Jahre alt waren, bis zum Jahr 2030 ein Alter erreichen, in dem die durchschnittlichen Gesundheits- und Pflegekosten der Beihilfefürsorge nochmals deutlich ansteigen.

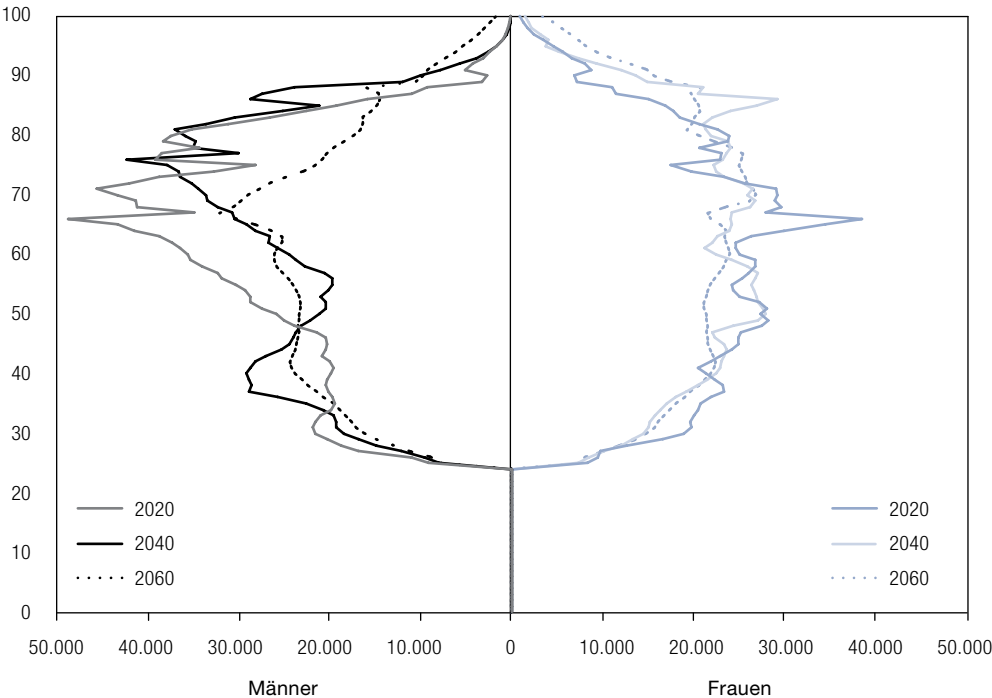


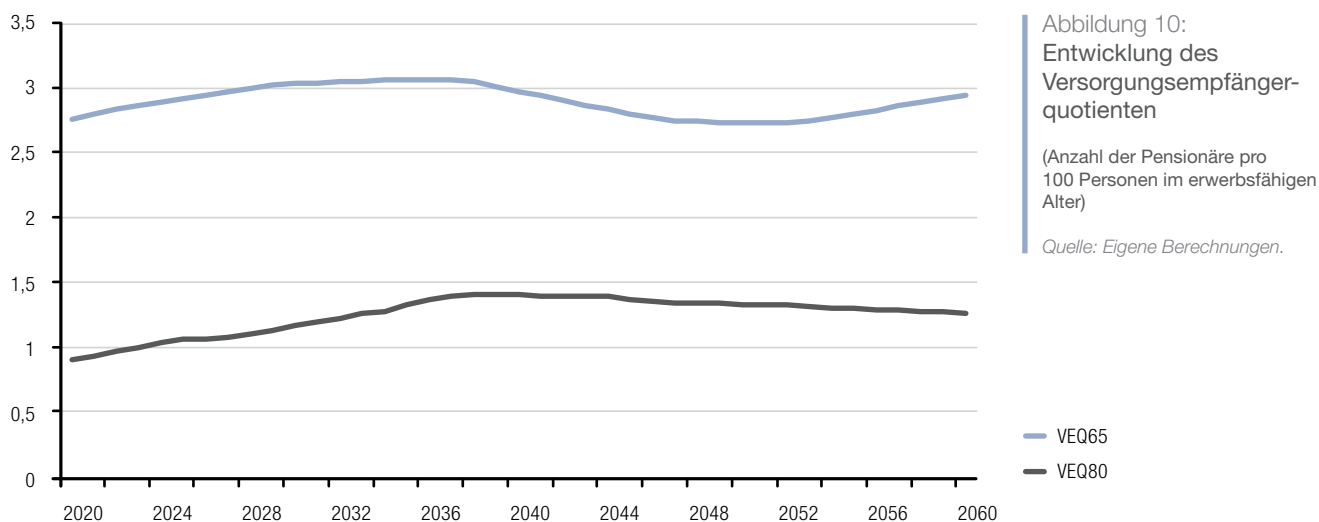
Abbildung 9:
Projizierte Altersstruktur
der Beamten

Quelle: Eigene Berechnungen.

2 Eine detaillierte Beschreibung der hier verwendeten Methodik findet sich in Kohlstruck (2023).

Eine weitere Möglichkeit, die demografische Alterung der Beamtenpopulation zu quantifizieren, ist der Versorgungsempfängerquotient, der sich an dem in der Demografie üblicherweise verwendeten Altenquotienten orientiert. Der Altenquotient gibt das Verhältnis der Anzahl der Menschen über 65 Jahren zur Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren an. Für den Versorgungsempfängerquotienten wird analog hierzu die Anzahl der Versorgungsempfänger der Gebietskörperschaften ins Ver-

hältnis zur Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren gesetzt. Die Versorgungsausgaben für Pensionäre werden aus den laufenden Einnahmen des Staates und damit größtenteils aus Steuermitteln finanziert. Darum werden die Versorgungsempfänger ins Verhältnis zu der potenziellen Erwerbsbevölkerung gesetzt, da diese einen Großteil der Steuerzahlungen leistet³. Wie Abbildung 10 zeigt, steigt der Versorgungsempfängerquotient (VEQ65) ausgehend vom Basisjahr 2020 von 2,8 auf 3,1 im Jahr 2036.



Dies ist zum einen auf den Anstieg der Versorgungsempfänger und zum anderen auf den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand zurückzuführen. Anschließend nimmt der Anstieg mit der Anzahl der Versorgungsempfänger wieder ab, um gegen Ende der 2050er Jahre wieder leicht anzusteigen. Darüber hinaus zeigt Abbildung 10 die Entwicklung des Versorgungsempfängerquotienten bei einer ausschließlichen Berücksichtigung der Versorgungsempfänger im Alter von 80 Jahren und älter. Der Anstieg der Anzahl der über 65-jährigen Versorgungsempfänger verläuft nur noch moderat – die Alterung betrifft im Wesentlichen die über 80-Jährigen, deren Anzahl in den nächsten 20 Jahren um über 50 Prozent

ansteigen wird, was insbesondere für den Anstieg der Gesundheits- und Pflegekosten im Rahmen der Beihilfe relevant ist.

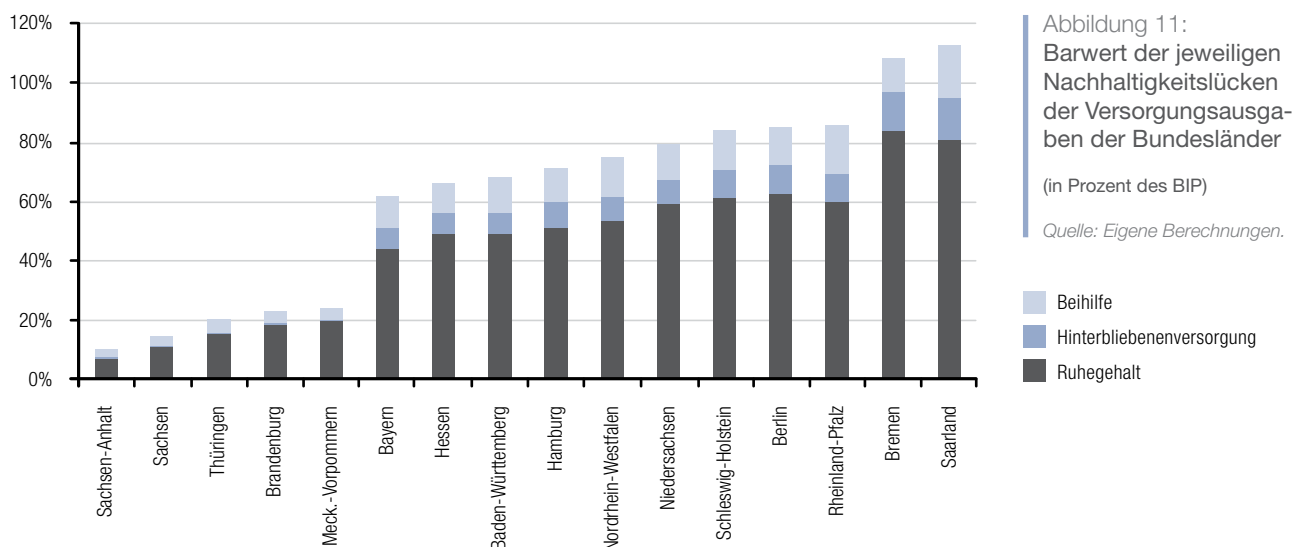
Im Gegensatz zu einer reinen Betrachtung der Entwicklung der Beamtenpopulation berücksichtigt der Versorgungsempfängerquotient die demografische Alterung der Gesamtbevölkerung. Würde die Anzahl der Erwerbstätigen langfristig weiter wachsen, wäre die Finanzierung der zukünftigen Versorgungsempfänger weniger problematisch. Da die Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter jedoch abnimmt, wodurch sich wiederum die Steuerzahlungen reduzieren, führen die Entwicklungen beider Werte zu einem steigenden Versorgungsempfängerquotienten.

³ Obwohl auch Versorgungsempfänger Steuern zahlen, von denen wiederum ein Teil der Versorgungsausgaben finanziert wird, eignet sich der Versorgungsempfängerquotient zur Visualisierung der zukünftigen demografischen Veränderung der potenziellen Steuerzahler sowie der Versorgungsempfänger. So hat sich beispielsweise auch der Pflegequotient (Hackmann/Moog 2010) als Maßstab in der Finanzwissenschaft etabliert, der die Anzahl der Menschen über 80 Jahre ins Verhältnis zur Anzahl der Menschen im Erwerbsalter setzt, wenngleich Rentner ebenfalls Beiträge für die SPV zahlen.

4 Zukünftige Versorgungslasten der Länder

Werden die Versorgungsausgaben – bestehend aus Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung sowie der Beihilfe – mithilfe der Methodik der Generationenbilanzierung fortgeschrieben (vgl. Bonin 2001), lässt sich der Barwert der zukünftigen Versorgungsausgaben berechnen. Dieser spiegelt die Summe wider, welche die Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als Rückstellungen hätten bilden müssen, damit es durch die zukünftigen Versorgungsausgaben nicht zu einer intergenerativen Umverteilung kommt. Zur Berechnung dieser impliziten Schulden werden die Versorgungsausgaben des Basisjahres gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrech-

nung (getrennt nach Ruhegehalt, Witwen- und Waisengeld sowie Leistungen zur Beihilfe) den verschiedenen Geburtsjahrgängen mit Hilfe alters- und geschlechtsspezifischer Mikrodatenprofile zugeordnet und für die Folgejahre mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Unter Verwendung der langfristigen Projektion der Beamtenpopulation lassen sich die zukünftig zu erwartenden aggregierten Versorgungsausgaben der Gebietskörperschaften berechnen. Diskontiert und saldiert ergeben diese die in Barwerten ausgedrückten Nachhaltigkeitslücken der Länder, wie in Abbildung 11 dargestellt.



Die vergleichsweise moderaten Werte für Bayern oder Baden-Württemberg sind weniger auf eine vernünftige Einstellungspolitik, als vielmehr auf die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre zurückzuführen. In strukturschwachen Regionen wie Bremen und dem Saarland werden aufgrund der geringeren Wirtschaftsleistung voraussichtlich eher Finanzierungsschwierigkeiten auftreten.

Zudem ist die Divergenz zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern zu beachten. Da die ostdeutschen Bundesländer vor 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht eingestellt hatten und nach der Wiederverei-

nigung eine restriktive Verbeamtung verfolgt haben, sehen sie sich durch ihre Versorgungsempfänger nur mit geringen zukünftigen fiskalischen Lasten konfrontiert. Im Bundesland Berlin liegt diesbezüglich eine Sondersituation vor: Das frühere Ost-Berlin, das etwa ein Drittel der Berliner Bevölkerung ausmacht und in dem es analog zu den ostdeutschen Bundesländern bis zur Wiedervereinigung keine Verbeamtungen mit Pensionsansprüchen gegeben hat, dämpft die Nachhaltigkeitslücke. Umso erstaunlicher ist es, dass Berlin gleichwohl die vierthöchste Nachhaltigkeitslücke bei der Beamtenversorgung aufweist.

5 Was wurde bereits getan? Rücklagenbildung und Versorgungsfonds

5.1 Überblick über die historische Entwicklung

Im Jahr 1998 reagierte der Bund mit der Verabschiedung des § 14a des Bundesbesoldungsgesetzes auf den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben und führte – zu diesem Zeitpunkt noch mit Gesetzgebungskompetenz – u.a. Verpflichtungen für Versorgungsrücklagen für die Bundes- und Landesbeamten ein. Zum einen sollten die Versorgungsrücklagen die langfristige Finanzierung der Versorgungsausgaben sicherstellen, die in den 1990er Jahren zunehmend unter Druck geraten waren. Zum anderen sollte das Versorgungsniveau, entsprechend den Modifizierungen in der GRV, abgesenkt werden. Finanziert wurden die Versorgungsrücklagen durch eine Entnahme von 0,2 Prozentpunkte einer jeden Besoldungserhöhung. Ursprünglich sollten die Versorgungsrücklagen ab dem Jahr 2018 zur Entlastung der Haushalte bis zum Jahr 2033 abgebaut werden. Angesichts der Tatsache, dass in den Jahren 2021 bis 2028 die größten Kohorten von Beamten in der Geschichte der Bundesrepublik in den Ruhestand eintreten, wurde dieser Zeitraum angemessen gewählt. Allerdings waren und sind die Rücklagen deutlich zu niedrig, um tatsächlich einen spürbar dämpfenden Effekt auf die Versorgungsausgaben für die Beamten zu haben.

Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenversorgung der Länderbeamten auf die Länder übertragen. Seitdem haben Bund und Länder zusätzlich zur Versorgungsrücklage sogenannte Pensionsfonds (Versorgungsfonds) angelegt – der geplante Ansparzeitraum der Versorgungsrücklagen endete im Jahr 2018. Der seinerzeit zuständige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble erklärte im Zuge der Einführung der Pensionsfonds:

„Mit der Errichtung eines Versorgungsfonds wird die Finanzierung der Beamten- und Soldatenversorgung für Neueinstellungen auf vollständige Kapitaldeckung umgestellt. Mit den jetzt beschlossenen Rückstellungen für neu eingestellte Beamtinnen und Beamte werden die Versorgungskosten der Periode zugeordnet, in der die Versorgungsansprüche tatsächlich begründet werden. Dies schafft Transparenz und Vergleichbarkeit bei den Personalausgaben. Finanzielle Lasten werden nicht mehr den nachfolgenden Generationen aufgebürdet.“ (Bundesregierung 2006)

Wie später gezeigt werden wird, wurde das von Schäuble formulierte Ziel nicht annähernd erreicht. Seit dem Jahr 2006 haben die Länder verschiedene Wege eingeschlagen,

Rückstellungen für ihre zukünftigen Versorgungsempfänger zu bilden. Diese reichen von einer bloßen Verlängerung des Ansparzeitraums bis zum Aufbau eines zusätzlichen kapitalgedeckten Pensionsfonds. Auch der Umgang mit den mittlerweile ausgelaufenen Versorgungsrücklagen wurde in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. So haben die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen die Versorgungsrücklage bis zum Jahr 2017 parallel fortgeführt. Bayern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen haben den Rest der Versorgungsrücklage zusammen mit dem Pensionsfonds in einen neuen Pensionsfonds überführt, wohingegen Berlin und Thüringen ihre Versorgungsrücklagen aufstockten.

Für Pensionsfonds oder Versorgungsrücklagen gegenüber keinerlei Rücklage spricht dabei nicht nur die Abschöpfung von Risiko- und Liquiditätsprämien durch Investitionen am Kapitalmarkt, die zu einer Entlastung der Steuerzahler führt. Auch im Hinblick auf die Transparenz sind öffentliche und versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen notwendig. Denn die unsichtbaren impliziten Schulden der Beamtenversorgung bleiben für Steuerzahler und Wähler ansonsten im Verborgenen. Selbst bei einer Teilfinanzierung der Versorgungsausgaben durch Pensionsfonds werden die impliziten Schulden und damit die Intransparenz zumindest reduziert.

Ein weiteres Argument für Pensionsfonds ist die politökonomische Anreizstruktur. Da bei der Einstellung von Beamten, im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten, keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen, besteht der Anreiz für Politiker, in ihrer Legislaturperiode breitflächig zu verbeamen, obwohl die fiskalischen Kosten für Beamte über den Lebenszyklus deutlich höher sind als für reguläre Angestellte im öffentlichen Dienst (Benz et al. 2013). Kurzfristig profitieren die Haushalte allerdings, da die höheren Kosten erst Jahrzehnte später anfallen. Somit besteht für die Regierenden der Anreiz, die Kosten auf zukünftige Steuerzahler zu überwälzen. Die politischen Kosten tragen die Verantwortlichen hingegen nicht selbst, da sie zum späteren Zeitpunkt ihr Amt in der Regel nicht mehr innehaben werden. Eine solche Sonderrolle der Personalkosten innerhalb der Ausgabenstruktur ist ökonomisch nicht sinnvoll, da die Ausgaben für die Kapitalausstattung nicht auf diese intransparente Weise in die Zukunft verschoben werden sollten. Ansonsten käme es zu einer Veränderung der relativen Preise für Kapital und Arbeit, was zu einer ineffizienten Allokation der Produktionsfaktoren führen kann, die relativ gesehen zu arbeitsintensiv ausfällt. Bei entsprechenden Einzahlungen in einen Pensionsfonds fallen diese Kosten direkt an, wodurch eine Verzerrung der Anreizstruktur vermieden werden kann.

Die Anreizproblematik der derzeitigen institutionellen Ausgestaltung der Pensionsfonds besteht in den zu beobachtenden Rückgängen der Einzahlungen vor Landtagswahlen oder bei angespannten Haushaltslagen. Kulawik et al. (2017) konnten anhand mehrerer Regressionsanalysen zeigen, dass die Zuführungen in Pensionsfonds während angespannter Haushaltslagen ebenso wie vor Landtagswahlen bis zu 18 Prozent zurückgehen. Ein solcher Missbrauch wird dadurch möglich, dass die Beamten gegenüber dem Sondervermögen keinen individuellen Anspruch haben, wie dies beispielsweise bei der gesetzlichen Rentenversicherung der Fall ist. Ohne personalisierte – im besten Fall verfassungsrechtlich geschützte – Versorgungskonten, können diskretionäre Spielräume für die Landesregierungen bei den Zahlungen an Pensionsfonds dafür ausgenutzt werden, kurzfristig die Haushalte zu entlasten – auf Kosten der zukünftigen Steuerzahler. Allerdings können nicht nur die eigentlich vorgesehenen laufenden Überweisungen an die Pensionsfonds anderweitig verwendet werden. Wie das Beispiel Rheinland-Pfalz zeigt, können die Pensionsfonds im Falle einer unzureichenden institutionellen Absicherung auch vollständig aufge-

löst und theoretisch in einer Haushaltsperiode ausgegeben werden (vgl. Abschnitt 5.1). Die entstehenden Anreize sind nicht zu unterschätzen, zumal eine Regelbindung schwer zu implementieren sein dürfte, ist die Budgetaufstellung doch das höchste Recht eines jeden Parlaments.

Insgesamt verdeutlicht die praktische Umsetzung den fehlenden ordnungspolitischen Rahmen in der institutionellen Ausgestaltung der Pensionsfonds, die nach heutiger Regelung politischer Willkür unterworfen sind. Daneben sind die Versorgungsfonds aber auch in ihrer Höhe deutlich zu niedrig, wie Tabelle 3 verdeutlicht.

Zurzeit liegen in den Pensionsfonds der Länder etwa 35 Milliarden und beim Bund rund 6 Milliarden Euro. Ein Negativbeispiel ist der im Jahr 2017 aufgelöste Versorgungsfonds von Rheinland-Pfalz. Dessen ursprüngliche Rücklage von 5,7 Milliarden Euro steht nun fast gar nicht mehr für die Pensionen der rheinland-pfälzischen Beamten zur Verfügung, die darüber hinaus in den nächsten Jahren, wie in allen westdeutschen Bundesländern, deutlich zunehmen werden. Doch selbst wenn die Mittel der aktuellen Pensionsfonds ausschließlich für Pensionszahlungen aufgewendet würden,

Bundesland	Vermögen in Mrd.	Vermögen pro aktivem Beamten in Euro
Baden-Württemberg	8,78	46.453
Bayern	3,35	15.409
Berlin	1,27	18.490
Brandenburg	0,93	27.039
Bremen	0,54	33.619
Hamburg	1,09	22.289
Hessen	4,1	40.239
Mecklenburg-Vorpommern	0,78	41.966
Niedersachsen	0,7	5.224
Nordrhein-Westfalen	13,1	48.902
Rheinland-Pfalz	0,53	7.802
Saarland	0,21	12.469
Sachsen	8,70	229.642
Sachsen-Anhalt	1,29	52.717
Schleswig-Holstein	0,89	20.318
Thüringen	0,29	9.906

Tabelle 3:
Vermögen der
Versorgungsfonds der
Bundesländer im Jahr
2020

Quelle: Eigene Berechnungen.

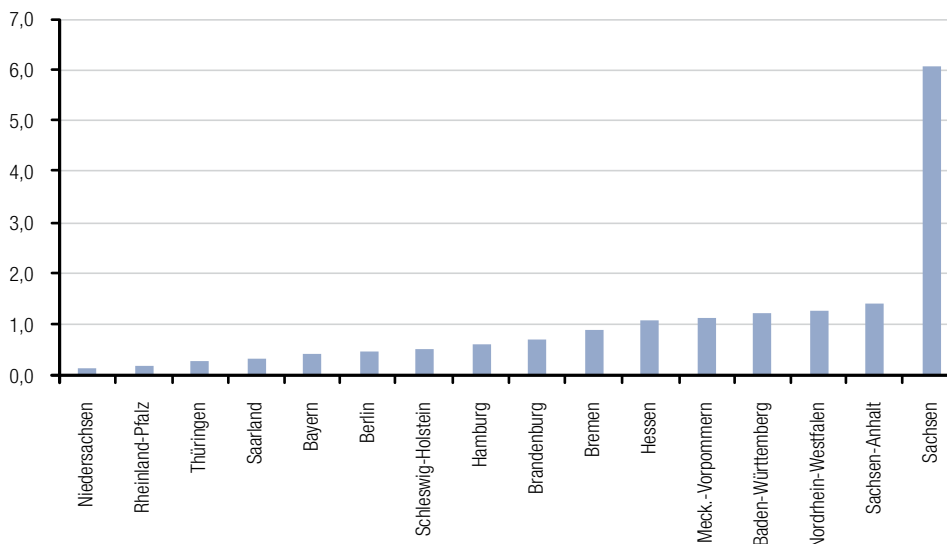


Abbildung 12:
Anzahl der Jahre, in
denen die Versorgungsausgaben der Länder
durch Pensionsfonds
gedeckt sind

Stand 2020

Quelle: Eigene Berechnungen.

sind die aktuellen Bestände viel zu niedrig (vgl. Abbildung 12).

Mit Ausnahme von Sachsen würde das Volumen der Versorgungsfonds der meisten restlichen Länder lediglich ein bis zwei Jahre ausreichen, wenn die Versorgungsausgaben der jeweiligen Pensionäre nur durch diese finanziert werden sollten. Schlusslicht bildet dabei Niedersachsen mit lediglich 1,7 Monaten, gefolgt von Rheinland-Pfalz und Thüringen mit gerade einmal zwei bis drei Monaten. In Sachsen würde der Versorgungsfonds immerhin knapp zwölf Jahre ausreichen. Diese Rechnung verdeutlicht, wie weit entfernt die Pensionsfonds der Bundesländer aktuell von vollständigen Rückstellungen sind.

5.2 Rheinland-Pfalz als Negativbeispiel

Das Land Rheinland-Pfalz gründete bereits im Jahr 1996 einen Fonds zur Finanzierung der Versorgungsausgaben seiner ab 1996 in den Dienst des Landes eingetretenen Beamten und stellt daher einen Sonderfall dar. Die Zuführungen und die entstehenden Erträge aus der Kapitalanlage im Versorgungsfonds sollten für eine vollumfängliche Kapitaldeckung der zukünftigen Versorgungsleistungen zweckgebunden sein und ausschließlich durch Einsparungen im Landeshaushalt finanziert werden (Deubel 2017). Die versicherungsmathematischen Berechnungen für eine vollständige Kapitaldeckung der Versorgungsleistungen wurden auf Grundlage des damaligen Zinsniveaus von 6,95 Prozent für Bundesanleihen mit einer 30-jährigen Laufzeit berechnet. Dieses lag allerdings

bereits ab dem Jahr 2006 nur noch bei 3,81 Prozent und im Jahr 2022 bei 0,5 Prozent. Durch die ausschließlichen Investition in Staatsanleihen wurden die Zuführungen ab dem Jahr 2006 als Darlehen des Landeshaushalts verbucht, was die Finanzierung über Kredite ermöglichte. Dadurch sollte verhindert werden, dass es zu einer Überschreitung der verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsgrenze kommt. Eine Tilgungspflicht für die zur Finanzierung der Zahlungen an den Pensionsfonds zusätzlich aufgenommenen Schulden durch den Landeshaushalt wurde nicht vorgeschrieben.

Im Zuge der Einführung der Schuldenbremse wurde in Artikel 117 der Landesverfassung festgelegt, dass das Neuverschuldungsverbot darin besteht, dass der Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes nicht negativ sein darf. Um von dem Kernhaushalt zum strukturellen Haushalt zu gelangen, wurde der Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes unter anderem um den Saldo des Versorgungsfonds korrigiert. Vereinfacht ausgedrückt konnte das Land bei einem positiven Saldo des Pensionsfonds Kredite in Höhe dieses Überschusses aufnehmen. Umgekehrt wurde bei einem negativen Saldo der Kreditspielraum des Kernhaushaltes eingeschränkt. So wies die Landesregierung in diesem Zuge Einzahlungen als Investitionen aus und konnte dadurch sowohl die Schuldenbremse umgehen als auch gleichzeitig eine hohe Investitionsquote ausweisen. Diese Systematik führte dazu, dass Auszahlungen des Versorgungsfonds nicht mehr für die Refinanzierung der Pensionsausgaben verfügbar waren und alle Auszahlungen des Pensionsfonds an den Kernhaushalt zu entsprechenden Tilgungsverpflichtungen führten.

Dies wurde im Jahr 2014 auch vom Verfassungsgerichtshof in Rheinland-Pfalz moniert.

Zur Korrektur dieses Sachverhaltes wurde im Jahr 2014 mit Wirkung ab 2016 das Landesgesetz für den Versorgungsfonds geändert, indem das Ziel der versicherungsmathematisch korrekten Kapitaldeckung abgeschafft wurde. Stattdessen sollen dem Versorgungsfonds jedes Jahr mindestens 70 Millionen Euro als Darlehen zugeführt werden. Allerdings entschied der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz am 22.02.2017, dass die Zuführungen an den Versorgungsfonds in Form von Darlehen und deren Finanzierung nicht kompatibel mit der Finanzverfassung seien und forderte den Landesgesetzgeber auf, den Versorgungsfonds aufzulösen oder anzupassen (Deubel 2017). Das Land Rheinland-Pfalz entschied daraufhin, den Versorgungsfonds aufzulösen.

5.3 Sachsen als Vorbild?

Die Praxis der Versorgungsfonds hat gezeigt, dass die Mittelentnahme nicht immer ausschließlich zur Finanzierung der Beamtenpensionen geschieht. Diese Tatsache mag auf den ersten Blick verwundern, hat doch der Gesetzgeber, der die Pensionsfonds in Form eines Sondervermögens eingerichtet hat, eine Zweckbindungsklausel eingebaut, die dafür sorgen soll, dass Entnahmen nur dann gestattet werden, wenn sie zur Finanzierung der Versorgungsausgaben beitragen.

Der Grund für die Umgehungsmöglichkeit liegt in der Ausgestaltung der Zweckbindungsklausel. Diese kann von den Landesparlamenten umgangen werden, indem sie die Errichtung des Pensionsfonds rückgängig machen, wodurch die Mittel wieder in den Haushalt zurückfließen. Nur bei einer Integration der Zweckbindungsklausel in die Finanzverfassung des Landes würde eine Auflösung durch das Parlament erschwert (Platter 2019, S. 84).

Diesen Weg hat Sachsen im Jahr 2013 eingeschlagen: Nach Art. 95 Abs. 7 der Sächsischen Verfassung sollen die Versorgungsverpflichtungen für Beamte bereits während ihrer aktiven Phase geleistet werden. Aufgrund dieser Ausgestaltung, die Becker/Warneck (2017, S. 364) im Vergleich mit anderen Bundesländern als am „weitestgehend“ bezeichnen, hat sich Sachsen die juristisch haltbarste und somit auch glaubwürdigste Regelbindung geschaffen. Aus polit-ökonomischer Perspektive ist die sächsische Landesregierung vorbildlich. Zusätzlich bietet der 2005 eingeführte Generationenfonds als einziger eine rückwirkende Vollfinanzierung der ab 1997 verbeamteten Staatsdiener auf Kapitaldeckungsbasis an.

Wenn Sachsen nun eine Vorreiterrolle zugesprochen wird, ist zu bedenken, dass bei einigen Bundesländern nie die

Absicht bestand, die Versorgungsansprüche ihrer Beamten vollständig zu decken. Während Baden-Württemberg immer nur eine Teilfinanzierung beabsichtigte, wechselte der Bund seine Strategie im Jahr 2017 von der Voll- zur Teilkapitaldeckung. Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 05. September 2016 heißt es:

„Die ursprünglich intendierte vollständige Kapitaldeckung der späteren Versorgungsausgaben lässt sich aber aufgrund der mit der Finanzkrise einsetzenden Entwicklungen auf den Kapitalmärkten bis auf weiteres nicht erreichen. Deshalb ist auf ein anteiliges Erstattungsverfahren umzustellen, womit auch eine Gefährdung des Bestandes des Sondervermögens vermieden werden kann.“ (Bundestag 2016)

Dabei spielte die Bundesregierung auf die anhaltende Niedrigzinsphase seit der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 an. Die Problematik der anhaltenden Niedrigzinsen wäre allerdings bei einem Anlagemix aus Aktien sowie Staats- und Immobilienanleihen nicht entstanden (vgl. Raffelhüschen et al. 2023).

Auch in Bezug auf die Zuführungen wählten die Länder unterschiedliche Wege. Bayern und Nordrhein-Westfalen beispielsweise haben sich für jährlich fixe Einzahlungen entschieden, wohingegen Baden-Württemberg Einzahlungen in Abhängigkeit der Beamtenpopulation tätigt. Brandenburg zahlt nach Maßgabe des Landeshaushalts in seinen Pensionsfonds ein.

Insgesamt stellt sich also die Frage, was genau mit den Pensionsfonds erreicht werden soll: entweder eine vollständige Kapitaldeckung, die auf versicherungsmathematischen Berechnungen für alle Beamten beruht, oder lediglich ein finanzieller Zuschuss in Zeiten hoher fiskalischer Belastungen? Für ersteres haben sich nur Sachsen und Sachsen-Anhalt entschieden.

Das Land Sachsen wählte hierfür als Rechtsform eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit Zuführungen nach versicherungsmathematischen Berechnungen, wobei diese so aufgebaut sind, dass sie die im statistischen Durchschnitt entstehenden Versorgungsausgaben eines Beamten abdecken. Auf diese Weise werden die tatsächlichen Beschäftigungskosten eines Beamten sichtbar. Die Bedingungen wurden in dem Gesetz über den Generationenfonds des Freistaats Sachsen festgelegt. Der Generationenfonds setzt sich aus regelmäßigen Zuführungen und den daraus erzielten Erträgen zusammen. Die Zuführungen werden durch den Staatshaushalt finanziert. Die Höhe wird von einem unabhängigen Gutachter alle fünf Jahre nach Prozentsätzen der verschiedenen Besoldungsausgaben versicherungsmathematisch berechnet. Die Verwendung erfolgt einerseits zur

Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 1997 und andererseits zur Teilfinanzierung für künftige Beihilfe- und Versorgungsaufwendungen der Beamtenjahrgänge vor 1997 (Kulawik et al. 2017, S. 5). Eine rückwirkende Einbeziehung weiterer Jahrgänge in die vollfinanzierte Rücklage ist zulässig. Die Anlage der Mittel erfolgt nach den gängigen Anlagegrundsätzen Rendite, Sicherheit und Liquidität. Das Sondervermögen investiert ausschließlich in landeseigene Anleihen und Schuldverschreibungen.

5.4 In was wird investiert?

Aufgrund der Verschuldungssituation der Länder zum Zeitpunkt der Einführung der Pensionsfonds war offensichtlich, dass die Einzahlungen nicht aus den laufenden Haushalten bewältigt werden konnten, sondern über Kredite finanziert werden mussten. Eine entsprechende direkte Kürzung der Bruttobesoldung der Beamten – analog zur Finanzierung der Versorgungsrücklage – wurde ausgeschlossen. Stattdessen wurde ein partielles Kapitaldeckungsverfahren bzw. ein Abschnittsdeckungsverfahren eingeführt, bei dem Bund und Länder einen monatlichen Versorgungszuschlag in einen Pensionsfonds, beziehungsweise ein zweckgebundenes Sondervermögen, einzahlen. Eine Kreditfinanzierung der Pensionsfonds ist dabei wirtschaftlich so lange sinnvoll, wie die Nettoerträge der Fonds über den Zinskosten für die Kredite liegen. Dabei ging die Bundesregierung in ihrem Gesetzesentwurf „zur Änderung des Vermögensrücklagegesetzes“ unter der Voraussetzung, dass zehn Prozent in indexbasierten Aktienfonds angelegt werden, explizit davon aus, dass auch in Zukunft die Anlagerendite der Pensionsfonds über den Fremdkapitalkosten der Schuldenfinanzierung liegen werden (Platter 2019, S. 82).

Ob diese Anlagestrategie erfolgsversprechend sein würde, untersuchten Maurer et al. (2009) bereits vor der anhaltenden Niedrigzinsphase der 2010er Jahre und kamen zu dem Ergebnis, dass eine ausschließliche Anlage in mündelsichere Anleihen die Gesamtausgaben der Länderhaushalte für Pensionen langfristig nicht reduzieren würde. Um Einsparungen zu erzielen, sei vielmehr die Erzielung von Risiko- und Liquiditätsprämien notwendig, die sich durch die Anlage in Aktien- und Immobilienfonds ergeben. Ein optimales risikoarmes Portfolio sollte demnach zu 23 Prozent aus Aktien, zu 47 Prozent aus Staatsanleihen und zu 30 Prozent aus Immobilienfonds bestehen. Dies würde vor allem für die Steuer-

zahler finanzielle Vorteile mit sich bringen. Der derzeitige Weg, dass die Pensionsfonds vollständig oder zumindest in großen Teilen in festverzinsliche Wertpapiere investieren, war also schon vor der Niedrigzinsphase ein schlechtes Geschäft für den Steuerzahler. Bei anhaltenden Niedrigzinsen, wie in den vergangenen zehn Jahren, sowie einer steigenden Inflation verlieren die Pensionsfonds, die zum Großteil in Anleihen investiert sind, real sogar an Wert.

Kreditfinanzierte Einzahlungen, die nicht aus den laufenden Haushalten gezahlt werden müssen, sind in Zeiten niedriger Zinsen weniger problematisch. Im Vergleich dazu wäre dies in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, das den handelsrechtlichen Bilanzierungsregeln unterliegt, jedoch nicht möglich. Pensionsrückstellungen müssten in diesem Fall aufwandswirksam über die Gewinn- und Verlustrechnung erstellt werden (Benz 2015, S. 137).

Des Weiteren ist die Anlage der Pensionsfonds in eigene Landesschuldverschreibungen problematisch. Benz (2015) konnte zeigen, dass diese Praxis, verglichen mit der Privatwirtschaft, einem „In-Sich-Geschäft“ entspricht. Darum sollte die Anlage im Rahmen der Pensionsfonds allein aus juristischen Gründen nicht in eigenen Anleihen erfolgen. Aus ökonomischer Perspektive ist die Investition in eigene Staatsanleihen lediglich ein Nullsummenspiel und hat mit Kapitaldeckung nichts zu tun. Ferner kann argumentiert werden, dass eine echte Kapitaldeckung nicht über Schulden finanziert werden sollte. Positive Gesamtrenditen, die dann vorliegen, wenn die erzielten Erträge größer sind als die Zinsen auf die Schuldtitel (positive Zinsarbitrage), müssen durch Risikoprämien erkaufte werden. Wenn die Zuführungen in die Pensionsfonds allerdings aus Steuermitteln finanziert würden, müssten in dieser Form weniger Risiken eingegangen werden. Diese Situation ist jedoch aufgrund der angespannten Haushaltslage der Länder zurzeit keine realistische Option, da sich die Ausgaben für die Beamtenversorgung bereits auf einem hohen Niveau befinden. Ferner sind die Zinszahlungen, die die Bundesländer auf ihre Anleihen zahlen, auf einem historisch niedrigen Niveau, wodurch die Finanzierung über Schulden politisch deutlich attraktiver ist. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Versorgungsrücklagen und Versorgungsfonds der einzelnen Länder. Dabei wird deutlich, dass nur wenige Länder sich überhaupt die Möglichkeit gegeben haben, in ein optimales Portfolio zu investieren, das neben Anleihen auch Aktien und Immobilienfonds zulässt.⁴

Für diejenigen Länder, die in Aktien investieren, ist eine solche Anlagepolitik allerdings oft problematisch, wie am Bei-

4 Vgl. für entsprechende Vorschläge z.B. Maurer et al. (2008, 2009), Maurer/Rogalla (2011) sowie Maurer (2021).

Tabelle 4:
Überblick über die Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds der Länder

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kulawik et al. (2017).

Land	Sondervermögen	Aufbau seit	Entnahme seit	Zuführungen und Verwendung	Anlage in Aktien möglich
BW	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	50%
	Fonds	1999	2020	Die Höhe der Zuführungen beträgt 500 € pro Monat für Beamte, deren Dienstverhältnis ab 2009 begründet wurde.	50%
BY	Fonds	2013	2023	Bis 2030 erfolgen jährliche Zuführungen von 100 Mio. €. Die Zuführung der für die ehemalige Versorgungsrücklage veranschlagten Beträge findet weiterhin statt. Entnahme bis 2038.	30%
BB	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Überführung in Fonds.	0%
	Fonds	2009	2020	Zuführung nach Maßgabe des Haushalts. Entnahme ab 2018 für Beamte, deren Dienstverhältnis ab 2009 begründet wurde.	n.a.
BE	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene, Entnahme ab 2018.	n.a.
HB	Rücklage	1999	2014	Verschiedene Zuführungsverfahren, teilweise Anlehnung an Bund. Abführung von Zinserträgen an den Landeshaushalt.	n.a.
	Fonds	2006	offen	Versorgungszuschläge und Zuführungen aus dem Haushalt.	n.a.
HH	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene, schrittweise Entnahme.	0%
	Fonds	2001	2010	Jährliche Zuführung von 5,1 Mio. €.	0%
HE	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Die jährliche Entnahmehöhe darf 1/15 des am 31.12.2017 bestehenden Bestandes nicht überschreiten.	n.a.
MV	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
	Fonds	2008	offen	Zuführungen erfolgen in Form bestimmter Prozentsätze der jeweiligen ruhegehaltstfähigen. Dienst- und Amtsbezüge sowie Entgeltzahlungen.	n.a.
NI	Rücklage	1999	2009	Dem Sondervermögen können Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt werden. Entnahme läuft seit 2009.	0%
NW	Fonds	2017	offen	Jährliche Zuführung von 200 Mio. €.	n.a.
RP	Rücklage	1999	2012	Äquivalent zur Bundesebene.	n.a.
	Fonds	1996	2020	Die Zuführungen erfolgten bis 2020 nach Maßgabe des Haushaltes bis max. 70 Mio. € pro Jahr.	n.a.
SL	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
SN	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene.	0%
	Fonds	2005	2018	Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Verwendung zur Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 1997 und Teilfinanzierung der Beamtenjahrgänge vor 1997.	n.a.
ST	Fonds	2006	offen	Zuführungen erfolgen auf Grundlage versicherungsmathematischer Berechnungen. Es erfolgen zusätzliche Zuführungen in Höhe von 27 Mio. € pro Jahr. Verwendung zur Vollfinanzierung der Beamtenjahrgänge ab 2007 und Teilfinanzierung der Beamtenjahrgänge vor 2007.	n.a.
SH	Rücklage	1999	2018	Äquivalent zur Bundesebene. Entnahme bis 2033.	0%
TH	Rücklage	1999	2014	Äquivalent zur Bundesebene.	n.a.

spiel Baden-Württembergs gezeigt werden kann: Laut dem Ministerium für Finanzen Baden-Württembergs werden im Rahmen der Anlageentscheidungen vermehrt Nachhaltigkeitskriterien herangezogen, sodass seit 2019 das Aktienvermögen ausschließlich in Unternehmen investiert wird, die in den Bereichen Ökologie und Soziales am besten abschneiden und internationale Standards zum Schutz der Umwelt beachten (FMBW, 2019). Die baden-württembergische Anlagestrategie, der sich Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Hessen ebenfalls angeschlossen haben, lautet:

„Die Länder investieren seitdem das Aktienvermögen nur noch in Unternehmen, die in den Bereichen Ökologie, Soziales und Unternehmensführung auf Basis zahlreicher Kennzahlen zu den am besten bewerteten zählen. Internationale Normen und Standards zum Schutz der Umwelt sowie ethische und soziale Kriterien werden im Versorgungsfonds wie bei der Versorgungsrücklage ebenso berücksichtigt. Darüber hinaus findet ein Ausschluss der CO₂-intensivsten Unternehmen statt.“ (FMBW 2019)

Diese Einschränkungen bei der Festlegung der Anlagestrategie werden zurzeit durch die EU-Kommission im Rahmen der (EU) 2020/852 Taxonomie-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen verstärkt. Gegenwärtig plant die EU-Kommission, die „grüne Taxonomie“ durch eine „soziale“ Taxonomie zu ergänzen. Ob Sozialpolitik nicht eher auf nationalstaatlicher Ebene, statt über Finanzmarktregulierung auf EU-Ebene betrieben werden sollte, bleibt fragwürdig (Raddatz 2021). Es ist jedoch äußerst zweifelhaft, ob eine „soziale Taxonomie“, deren normative Grundlage deutlich tiefergehend ist als bei einer „grünen Taxonomie“, durch Arbeitskreise der EU-Kommission sinnvollerweise bestimmt werden kann.

Eine Selbstverpflichtung der Länder, nur noch in Aktien von Unternehmen zu investieren, die nach bestimmten Kriterien „sozial“ oder „grün“ sind, bringt im Hinblick auf Diversifikationsaspekte sowie das optimale Risiko-Rendite-Verhältnis einige Probleme mit sich. Krahn et al. (2021) argumentieren im Hinblick auf die „grüne Taxonomie“ wie folgt: Investitionen in grüne Aktien tragen allein nicht zu der nötigen Verände-

rung zu einer umweltfreundlichen Produktion bei. Wenn die Pensionsfonds ihre Portfolios wie 2019 und 2020 umschichten, indem sie braune Aktien verkaufen und grüne kaufen, ist zwar das Portfolio grün, die Emissionen haben sich dadurch jedoch nicht verändert. Im Gegenzug könnten Investoren, die explizit in braune Unternehmen investieren, als Anteilseigner mit Stimmrechten zu einer veränderten Produktion führen und somit die Emissionen real senken.

Laut Fuest et al. (2020, S. 14) sind die Kriterien für diese grünen Investitionen „hochgradig redundant“ und sorgen für eine doppelte Regulierung im Bereich des Klima- und Umweltschutzes. Zudem sorgen Investitionen, die nicht breit genug diversifiziert sind, für unsystematische Risiken, die durch einen hohen Anteil an Anleihen in den Pensionsfonds kompensiert werden müssen. Durch diese Vorgehensweise wird explizit auf Risikoprämien verzichtet. Die bewusste Kreierung idiosynkratischer Risiken verschlechtert das Risiko-Rendite-Verhältnis, ohne dabei einen Vorteil für die Anleger zu schaffen.

Ferner müssen Unternehmen, die ihr Geschäftsmodell ausschließlich an ökologischen oder sozialen Standards orientieren, mit einer niedrigeren Rendite auf das eingesetzte Kapital rechnen, was letztendlich zu Lasten der Anteilseigner – im Falle von Pensionsfonds also der Steuerzahler – geht. Das liegt vor allem daran, dass diese Vorgehensweise aufgrund von Produktivitätsdifferenzen verschiedener Anlagemöglichkeiten zu systematischen Einkommensverlusten führt. Zu weniger Emissionen würde die Förderung „grüner Anlagen“ hingegen nicht führen, da diese in der EU maßgeblich durch das EU-Emissionshandelssystem gedeckelt sind (Fuest/Meier 2022). Ganz im Gegenteil: Da die grüne Taxonomie nicht mit dem EU-Emissionshandel verzahnt ist, können niedrigere Zertifikatspreise entstehen, die den Anreiz zur CO₂-Reduktion reduzieren (König 2021). Wenn zudem davon ausgegangen wird, dass der Rest der Welt eine weniger restriktive Umweltpolitik verfolgt, könnten die weltweiten Emissionen aufgrund von „carbonleakage“ sogar steigen. In diesem Fall würden emissionsintensive Güter in Ländern mit niedrigeren Umweltstandards produziert und dann von der EU importiert werden (Aichele/Felbermayr 2015). Von einer optimalen Anlagestrategie für Pensionsfonds, wie sie Maurer (2009) vorschlägt, kann aufgrund der strengen und restriktiven Vorgaben im Hinblick auf die Anlageformen nicht die Rede sein.

6 Fazit

Grundsätzlich ist der politische Wille, Rückstellungen für die eigenen Staatsdiener zu bilden, um eine intergenerative Umverteilung zu verhindern und die öffentlichen Haushalte so wenig wie möglich zu belasten, positiv zu bewerten. Vor allem die anfängliche Finanzierung der Versorgungsrücklage durch eine Verminderung der Dienst- und Versorgungsbezüge war ein Schritt in die richtige Richtung. Insgesamt sind die Rücklagen allerdings deutlich zu niedrig, sodass sie lediglich für eine leichte Entlastung der öffentlichen Haushalte sorgen. Darüber hinaus sind die Einzahlungen in die Pensionsfonds – wenn sich diese nicht ohnehin bereits wieder in Auflösung befinden – willkürlichen politischen Entscheidungen unterworfen und nicht klar reglementiert.

Die Bildung versicherungsmathematisch korrekter Rückstellungen würde dafür sorgen, dass die willkürliche intergenerative Ungleichbehandlung nicht mehr stattfände. Auf diesen Punkt wies auch der Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2010 hin:

„Der finanzpolitische Sprengsatz der Pensionsverpflichtungen würde noch deutlicher, wenn – wie es die ‚Standards staatlicher Doppik‘ nach § 7a in Verbindung mit § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz vorsehen – für Beamte und andere nach Bundes- oder Landesrecht versorgungsberechtigte Personen nach versicherungsmathematischen Regeln Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und ähnliche Verpflichtungen gebildet würden. Diese Größenordnung der Pensionsver-

pflichtungen als sogenannte ‚implizite Staatsverschuldung‘ verdeutlicht die Auswirkungen der Versorgungslasten auf die künftigen Haushalte. Der Rechnungshof wiederholt deshalb seine frühere Empfehlung, (...) den Umfang der Pensionsverpflichtungen im Haushaltsplan auszuweisen.“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 2010)

Eine fiskalisch nachhaltige Rücklage würde dabei über die heutigen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklagen hinausgehen. Wenn Bund und Länder für jeden neu eingestellten Beamten einen versicherungsmathematisch berechneten Anteil der Brutto-Jahresbezüge in einen Versorgungsfonds einzahlen würden, könnte die Ungleichbehandlung zwischen den Generationen verhindert werden. Dadurch würden die Personalkosten von jener Generation getragen, die auch tatsächlich die entsprechenden Dienstleistungen der Staatsdiener in Anspruch nimmt. Ferner gäbe es für die Politik auch aus haushaltspolitischen Überlegungen keinen Anreiz mehr, die Verbeamtung zu nutzen, um Sozialbeiträge zu sparen und die Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern. Eine klare Regelbindung sowie eine diversifizierte Anlagestrategie würden für Transparenz und ein optimales Rendite-Risiko-Verhältnis sorgen. Aus diesem Grund sollten sich die Länder nicht auf ihren bisherigen Bemühungen ausruhen, sondern den bereits eingeschlagenen Weg der Pensionsfonds auf Basis versicherungsmathematisch korrekter Rückstellungen weiter ausbauen.

Literatur

- Aichele, R. und G. Felbermayr** (2015), Kyoto and carbon leakage: An empirical analysis of the carbon content of bilateral trade, *Review of Economics and Statistics*, 97(1): 104-115.
- Andel, N.** (1998), Finanzwissenschaft, Tübingen.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2020a), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz. Update 2020: Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 152, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Becker, A., und M. Warnking** (2017), Teilkapitaldeckung der Beamtenversorgung – ein Blick auf den Stand der Rücklagenbildung in Bund und Ländern, *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 11(1): 361-365.
- Benz, T.** (2015), Ausgabenprojektion, Reformszenarien und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, *Sozialökonomische Schriften*, No. 49, Freiburg.
- Benz, T., Hagist, C. und B. Raffelhüschen** (2013), Zur Akzeptanz der Verbeamtung – eine Barwertbetrachtung, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 42(1): 5-20.
- Bundestag** (2016), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften, Drucksache 18/9532.
- Bundesregierung** (2006), Erklärung von Innenminister Wolfgang Schäuble, URL: https://web.archive.org/web/20070928003020/http://www.verwaltung-innovativ.de/sm_artikel_staat_modern,-1030205/Bundesregierung-beschliesst-Er.html.
- Deubel, I.** (2017), Pensionsfonds der Länder und Schuldenbremse, *Wirtschaftsdienst*, 97(7): 513-520.
- Finanzministerium Baden-Württemberg** (2019), Nachhaltig Investieren, URL: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/finanzen/haushalt/nachhaltig-vorsorgen/>.
- Fuest, C., Wackerbauer, C. H. J. und T. Stitteneder** (2020), Sustainable Finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München.
- Fuest, C. und V. Meier** (2022), Green Finance, die EU-Taxonomie für nachhaltige Aktivitäten und der Klimaschutz: Eine wohlfahrts-ökonomische Analyse, *ifo Schnelldienst*, 75(5): 3-5.
- Hackmann, T. und S. Moog** (2010), Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage, *Zeitschrift für Sozialreform*, 56(1): 113-138.
- Kohlstruck, T.** (2023), Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen, Dissertation Universität Freiburg.
- König, J.** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?, Kurzinformation der Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Krahnen, J. P., Rocholl, J. und M. Thum** (2021), A primer on green finance: From wishful thinking to marginal impact, *SAFE White Paper*, Nr. 87.
- Kulawik, J., Rösel, F. und M. Thum** (2017), Spare in der Zeit, so hast du... Geld im Wahljahr? Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder, *ifo Dresden berichtet*, 24(4): 3-9.
- Maurer, R. und R. Rogalla** (2011), Zur ökonomischen Angemessenheit der Anlagepolitik des Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz in Landesanleihen unter dem Aspekt der Vorsorge, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz, in: *Jahresbericht Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz 2011, Teil 2*, Mainz.
- Maurer, R., Mitchell, O. S. und R. Rogalla** (2008), The victory of hope over angst? Funding, asset allocation, and risk-taking in German public sector pension reform, in: Broeders, D., Eijffinger, S. & Houben, A. (Hrsg.): *Frontiers in Pension Finance*, S. 51-79.
- Maurer, R., Mitchell, O. und R. Rogalla** (2009), Reforming german civil servant pensions: Funding policy, investment strategy, and intertemporal risk budgeting, *Pension Research Council Working Paper*, No. 2008-09.
- Maurer, R.** (2021), Chancen und Risiken der kapitalgedeckten Alterssicherung, in: Naumer, H. J. (Hrsg.): *Vermögensbildungspolitik*, Springer, S. 185-204.
- Platter, J.** (2019), Pensionsfonds für die Lastentragung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen und Beamte in Bund und Ländern: eine Übersicht, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 88(1): 79-100.
- Raddatz, G.** (2021), Problematische Entwicklungen in der Europäischen Sozialpolitik, Markt-Ruf, der Blog der Stiftung Marktwirtschaft, URL: <https://www.markt-ruf.de/2021/05/problematische-entwicklungen-in-der-europaeischen-sozialpolitik/>.
- Raffelhüschen, B.** (2021), Soziale Marktwirtschaft vs. markt-orientierte Sozialwirtschaft, Ein Scheideweg im Schatten der Corona-Pandemie, in: Tietmeyer, A., und P. Solaro (Hrsg.): *Neue Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft*, Springer, S. 123-152.
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger** (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum - zwei Krisen geben sich die Hand, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger (2021a), Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschchen, B., Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Seuffert, S. und F. Wimmesberger (2021b), Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 154, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Toussaint, P. und S. Will (2023), Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik. Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 166, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Rechnungshof Baden-Württemberg (2010), Vorbela- stungen und Risiken des Landeshaushalts [Beitrag Nr. 4], URL: <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/233401/233577.html>.

Statistisches Bundesamt (2022a), Finanzen und Steuer, Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14, Reihe 5.

Statistisches Bundesamt (2022b), Finanzen und Steuer, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamt- haushalts, Fachserie 14, Reihe 2.

Statistisches Bundesamt (2022c), Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.

Statistisches Bundesamt (2022d), Finanzen und Steuern, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1.

Executive Summary

Da die Beamtenschaft deutlich älter ist als die Gesamtbevölkerung, sind die kohortenstarken Jahrgänge bereits dabei, in den Ruhestand einzutreten.

- Allein in den letzten 10 Jahren haben sich die **jährlichen Versorgungsausgaben** der Gebietskörperschaften um **50 Prozent auf 75 Milliarden Euro** erhöht.
- In den kommenden Jahren ist mit einem **weiteren Anstieg der Versorgungsausgaben** zu rechnen, wobei sich der rein demografische Effekt bis Ende der 2020er-Jahre abschwächen wird.

Die bundeslandspezifische Betrachtung hat gezeigt, dass vor allem die westdeutschen Bundesländer von der Problematik hoher fiskalischer Kosten durch die Beamtenversorgung betroffen sind. Da die ostdeutschen Bundesländer vor dem Jahr 1990 keine Beamten nach deutschem Beamtenrecht beschäftigten und nach der Wiedervereinigung eine restriktive Verbeamtungspolitik erfolgt ist, sehen sie sich durch ihre Versorgungsempfänger zukünftig nur mit geringen fiskalischen Lasten konfrontiert.

- Zwar haben die parallel **sinkenden Zinsausgaben** in den letzten Jahren ein stärkeres Anwachsen der Haushaltsdefizite verhindert. Allerdings müssen die Bundesländer einen deutlich höheren **Anteil ihrer Steuereinnahmen** für die Beamtenversorgung aufwenden als in den vergangenen Jahrzehnten.
- Bereits heute verwenden die westdeutschen Bundesländer im Durchschnitt bereits **17 Prozent ihrer Steuermittel allein für die Versorgungsausgaben ihrer Beamten**. Dieser Anteil wird in den kommenden Jahren auf ca. **20 Prozent ansteigen**.
- Diese Gelder fehlen an anderer Stelle, wie die Diskussionen über die Finanzierung eines günstigeren öffentlichen Nahverkehrs, über Investitionen in Bildung und Forschung oder

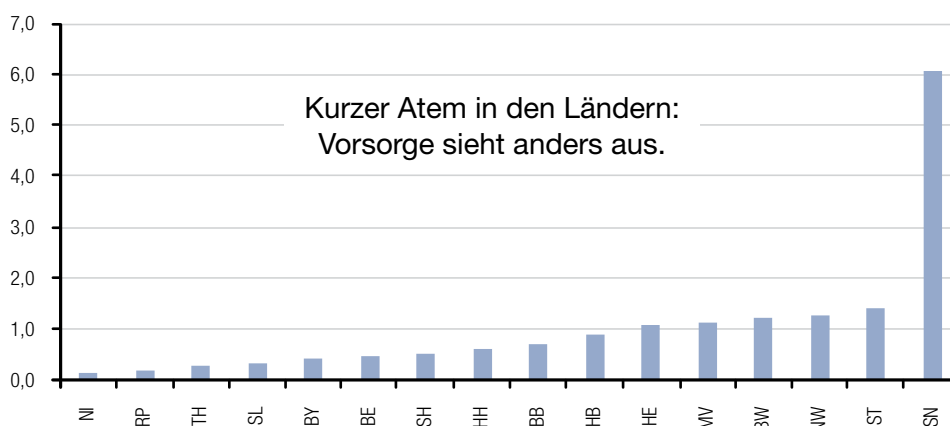
in die öffentliche Sicherheit bereits heute zeigen. Zusammen mit einem sich abzeichnenden **Zinsanstieg** wird der **finanzielle Spielraum** der Länder damit noch geringer.

Der Blick auf die aktuellen **Versorgungsrücklagen** der Länder fällt ernüchternd aus. Weder Umfang noch institutionelle Ausgestaltung noch Anlagestrategie können überzeugen.

- Während Unternehmen in der Privatwirtschaft versicherungsmathematisch korrekte **Rückstellungen** bilden müssen, hält sich der Staat nicht an seine eigenen Regeln.
- Mit Ausnahme von Sachsen würde das Volumen der Versorgungsfonds der meisten restlichen Länder **lediglich ein bis zwei Jahre zur Finanzierung der Versorgungsausgaben** ausreichen.
- Im Hinblick auf die Anlagestrategie der Länder zeigt sich, dass der Großteil der Versorgungsfonds in festverzinslichen Anleihen mit entsprechend **niedrigen Renditen** investiert ist.
- Hinzu kommt, dass der Anteil, der in Aktien investiert wird, in den meisten Bundesländern nur in Unternehmen investiert werden darf, die nach einem **restriktiven Kriterienkatalog** bestimmten umweltfreundlichen und sozialen Standards genügen, was zu unnötig hohen Risiken führt.

Da die Altersstruktur der Beamten sowie verfassungsrechtliche Vorgaben schnell wirksamen Reformen der Versorgungsausgaben entgegenstehen, sollte der Staat in Zukunft auf eine

- **restriktive Verbeamtungspolitik** mit Augenmaß und somit mehr Angestellte sowie eine deutlich
- **stärkere Kapitaldeckung** der Versorgungszusagen setzen, damit die Lasten der zukünftigen Ausgaben bereits heute nicht nur kassenwirksam, sondern auch transparent werden. Nur so kann die der Beamtenversorgung inhärente intergenerative Umverteilung verringert werden.



Anzahl der Jahre, in denen die Versorgungsausgaben der Länder durch Pensionsfonds gedeckt sind

Stand 2020

Quelle: Eigene Berechnungen.

„Transformationsfonds“ als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Der Antrag des saarländischen Landtags vom Dezember 2022 auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz für das Haushaltsjahr 2022 droht die Schuldenbremse ad absurdum zu führen. Mit ähnlichen Begründungen, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, könnte in der Zukunft immer wieder auf ähnliche Notlagen verwiesen werden, um die Schuldenbremse dauerhaft zu umgehen.
- Die Rechnung für den saarländischen Transformationsfonds sollen zwischen 2035 und 2070 ausgerechnet die Generationen bezahlen, die durch den demografischen Wandel ohnehin schon stark belastet werden.
- Die Tilgung des Transformationsfonds dürfte zu erheblichen Haushaltsengpässen führen. Das Saarland hat heute aufgrund der schwebenden Versorgungsverpflichtungen der Beamtenpensionen bereits die höchsten impliziten Schulden aller Bundesländer. Sie werden im Laufe der nächsten Jahre zu expliziten Schulden und damit den Druck auf die öffentlichen Haushalte auch sichtbar erhöhen.

Hintergrund

Verlässliche fiskalische Regelungen können die Glaubwürdigkeit einer Regierung bei der Haushaltsplanung unterstützen, wenn sie so gestaltet sind, dass sie nicht regelmäßig geändert werden können. Allgemein werden Fiskalregeln, wie die deutsche Schuldenbremse, mit einer geringeren Defizitneigung – und damit einer geringeren Tendenz, Kredite zu Lasten zukünftiger Generationen aufzunehmen – assoziiert und können einen signifikanten Einfluss auf ein ausgeglichenes Budget haben. Ferner zeigt sich, dass eine hohe Staatsverschuldung meist mit einem geringeren Wirtschaftswachstum einhergeht und sich Haushaltskonsolidierungen über Ausgabenkürzungen nicht zwingend negativ auf das Wachstum auswirken, sondern im Gegenteil mit steigenden Wachstumsraten korrelieren (vgl. Potrafke et al. 2019). Mit ihrer mittel- bis langfristigen Ausrichtung begrenzen Fiskalregeln die Möglichkeit von Wahlgeschenken und prägen den finanziellen Rahmen der kurzfristigen politischen Planung, die zumeist lediglich auf eine Wahlperiode begrenzt ist. Dadurch werden politische Akteure zur Priorisierung von staatlichen Ausgaben gezwungen und Zielkonflikte zwischen Staatskonsum und öffentlichen Ausgaben für den Bürger transparenter. Fiskalregeln entfalten allerdings nur dann ihre Wirkung, wenn sie auch konsequent eingehalten werden.

Die in der Schuldenbremse verankerte „außergewöhnliche Notsituation“ erlaubt Regierungen in Ausnahmefällen eine Verschuldung oberhalb der festgelegten Grenzwerte. Was sich während der Corona-Pandemie als sinnvolle Regelung erwiesen hat, sollte allerdings nicht als Freifahrtschein genutzt werden, um die Schuldenbremse dauerhaft auszuhebeln. Die Anträge auf Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) für das Haushaltsjahr 2022 des saarländischen sowie des nordrhein-westfälischen Landtags gehen allerdings genau in diese Richtung.

Die deutsche Schuldenbremse wurde vor dem Hintergrund der europäischen Regelungen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingeführt, die sich die Mitglieder der europäischen Währungsunion auferlegt haben. Diese europäischen Fiskalregeln wurden geschaffen, um eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu ermöglichen, da die fiskalische Kompetenz bei den Mitgliedsländern verblieben ist und diese sich individuell verschulden können. Eine Aufweichung oder gar Abschaffung der Schuldenbremse würde der Glaubwürdigkeit Deutschlands gegenüber den anderen hochverschuldeten Mitgliedstaaten schaden.

Die Transformationsherausforderung des Saarlandes als Rechtfertigung für ein Sondervermögen zur Umgehung der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse der Länder erlaubt im Gegensatz zum Bund keine strukturelle jährliche Nettokreditaufnahme von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sondern begrenzt die strukturelle Defizitobergrenze auf 0 Prozent. Auf der anderen Seite müssen die Länder für sogenannte „Sondervermögen“ aber auch keine Buchungsregeln ändern. Für das geplante kreditfinanzierte Ausgabenvolumen von 3 Mrd. Euro beruft sich die Landesregierung auf eine Notsituation im Sinne § 2 Abs. 1 HStabG für das Jahr 2022. Zur Einordnung: Der Haushalt des Saarlandes belief sich im Jahr 2022 auf 5 Mrd. Euro.

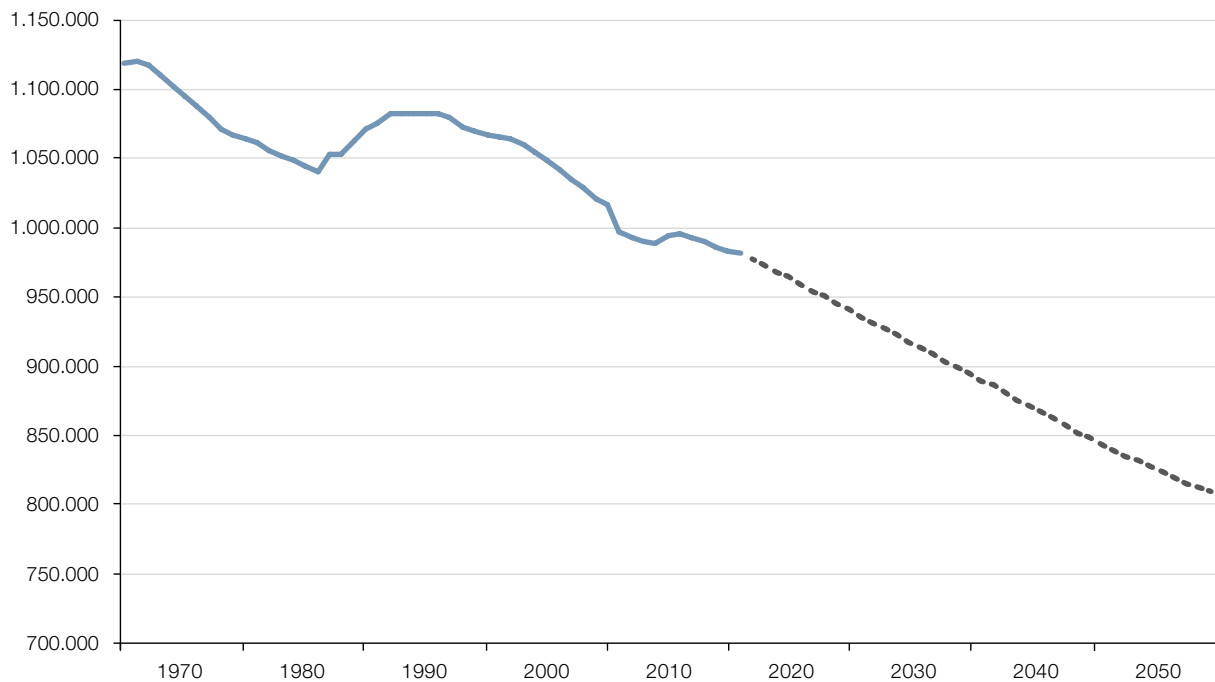
Die Begründung stellt auf die Verteuerung der Energiepreise und die Folgen für den Transformationsprozess der saarländischen Wirtschaft ab. Ähnlich wie bei der Corona-Krise wird argumentiert, dass es sich bei der Energieverteuerung um einen exogenen Schock handeln würde und die Regierung daher keinen Einfluss auf die daraus resultierende wirtschaftliche Schwächung des Landes habe. Die Energiekrise beschleunige den Strukturwandel des Saarlandes und führe zu neuen Ausgabenbedarfen. Diese Begründung führt die Schuldenbremse und die Ausnahmeregelung allerdings ad absurdum. Der Strukturwandel des Saarlandes läuft bekanntlich schon seit Jahrzehnten – eine Notlage ist deshalb nicht zu erkennen. Mit ähnlichen Begründungen könnte immer wieder auf weitere Notlagen, wie beispielsweise den Klimanotstand, verwiesen werden und der Transformationsfonds des Saarlandes somit zum Präzedenzfall werden. Ferner wird durch die Schaffung von Schattenhaushalten die parlamentarische Kontrolle erschwert. Während der Haushalt z. B. eines Landes regelmäßig dem Parlament vorgelegt werden muss, ist dies bei einem Sondervermögen, das über mehrere Jahre gebildet wird, nicht der Fall.

Wer zahlt die Rechnung?

Aufgenommene Kredite müssen irgendwann zurückgezahlt werden. Der Antrag sieht vor, dass Sondervermögen spätestens ab dem Jahr 2035 innerhalb von 40 Jahren zurückzuführen sind. Das heißt, spätestens ab dem Jahr 2035 muss die Tilgung der Kredite aus dem Budget des Haushalts erfolgen. Es ist stark zu bezweifeln, dass das Sondervermögen derart starke Wachstumsimpulse setzt, dass es sich quasi in großen Teilen selbst finanzieren wird. Gerade die im Transformationsfonds geplante Industriepolitik sowie die damit einhergehende Subventionierung alter Industrien machen hier kaum Hoffnung.

Sicher ist hingegen, dass den Tilgungsverpflichtungen in einer Zeit nachgekommen werden muss, in der der demografische Wandel seinen Höhepunkt erreicht haben wird. Ein Großteil der Babyboomer-Generation wird zu diesem Zeitpunkt bereits in Rente gegangen sein. Das bedeutet zuerst einen Beitragssatzanstieg der gesetzlichen Rentenversicherung und etwas zeitverzögert auch einen Anstieg der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der sozialen Pflegeversicherung. Schätzungen gehen von einem Anstieg der Sozialversicherungsbeitragssätze von derzeit 40 auf über 53 Prozent bis zum Jahr 2060 aus (Werdinger/Läpple 2020). Gleichzeitig muss durch die demografische Entwicklung langfristig insgesamt mit sinkenden Steuereinnahmen gerechnet werden, da das Steueraufkommen, insbesondere das Einkommensteueraufkommen, maßgeblich durch die Struktur der Erwerbsbevölkerung geprägt ist (Gutmann et al. 2019). Somit werden nicht nur fiskalische Lasten des Transformationsfonds auf junge und zukünftige Generationen verschoben, sondern die Belastung gleichzeitig jenen Generationen aufgebürdet, die durch die demografische Entwicklung ohnehin bereits mit enormen fiskalischen Lasten konfrontiert sein werden. Abbildung 1 zeigt die Bevölkerungsentwicklung des Saarlandes, das nicht nur älter wird, sondern auch in absoluten Zahlen schrumpft. Die zusätzlichen Lasten müssen also auch noch von weniger Köpfen getragen werden. Es stellt sich dabei die Frage: Wie soll das gehen?

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung des Saarlandes

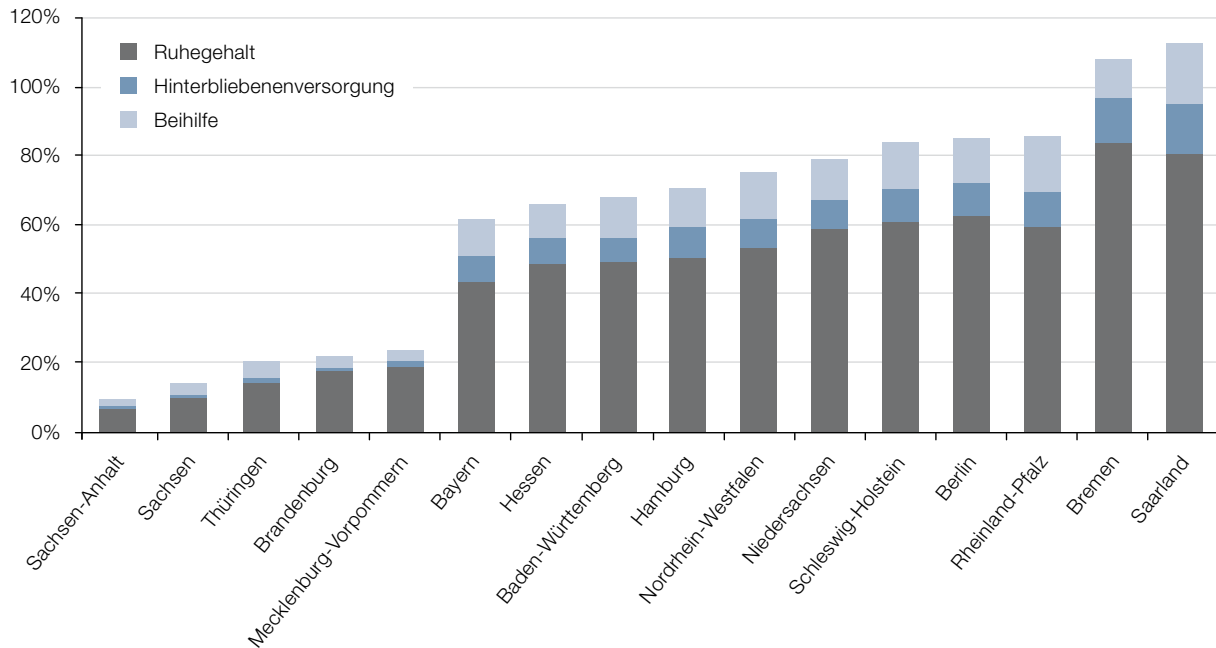


Quelle: Statistisches Bundesamt (2019).

Herausforderungen für den Haushalt

Wenn die Investitionen zur Transformation der saarländischen Wirtschaft nicht mehr aus dem Landeshaushalt, sondern aus einem Sondervermögen heraus finanziert werden, besteht die Gefahr, dass die dadurch freiwerdenden Mittel des Haushalts für konsumtive Ausgaben sowie Personalausgaben verwendet werden. Gerade Personalausgaben bleiben, insbesondere im Rahmen von Verbeamtungen, oft jahrzehntelang bestehen. Ferner stehen zukünftige Haushalte des Saarlandes ohnehin vor enormen Herausforderungen. In den Jahren 2020 bis 2025 gingen bzw. gehen die größten Kohorten von Beamten in der Geschichte des Saarlandes in den Ruhestand. Dadurch entstehen für die nächsten 30 Jahre hohe Kosten in Form von Ruhegehältern, Hinterbliebenenversorgungen sowie Leistungen zur Beihilfe. Das Saarland hat, wie in Abbildung 2 aufgezeigt wird, mit 113 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von allen 16 Bundesländern die höchsten impliziten Schulden durch die Beamtenversorgung (Raffelhüsch/Kohlstruck 2022). Dadurch, dass die Versorgungsausgaben für pensionierte Beamte aus laufenden Steuermitteln finanziert werden, ist ihnen aufgrund des Umfangs und der Inflexibilität eine besondere finanzpolitische Bedeutung zuzuschreiben. Die fehlende Einnahmeautonomie der Länder verringert den bereits durch die Versorgungsansprüche determinierten Handlungsspielraum, wodurch sich ein politisches Gegensteuern als äußerst schwierig darstellt. Zusammen mit den bereits bestehenden expliziten und impliziten Schulden droht der Transformationsfonds eine weitere Belastung für zukünftige Steuerzahler oder im Falle einer Altschuldenübernahme für den Bund zu sein. Das wäre dann eine echte Haushaltsnotlage: Selbstverschuldung mit Ansage. Mit aktuell steigenden Zinsen erhöht sich dadurch auch die Gefahr einer zukünftigen Zahlungsunfähigkeit des Saarlandes, beziehungsweise weiterer erpresserischer Hilferufe an den Bund oder andere Länder.

Abbildung 2: Die impliziten Schulden der Bundesländer in Prozent des jeweiligen BIP im Jahr 2020



Quelle: Eigene Berechnungen.

Anstatt eine Umgehung der Schuldenbremse zu planen, sollte das Saarland auf eine größere Steuerautonomie für die Länder hinwirken, die beispielsweise über ein Zuschlagsrecht bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer geschaffen werden könnte (vgl. Bültmann 2020). Das würde den Wettbewerb zwischen den Ländern erhöhen, die Eigenverantwortung auf der Einnahmenseite stärken und eine Anreizstruktur für nachhaltige Finanzpolitik bieten. Diese würde auch darin bestehen, den Haushalt zu sanieren. Gerade im Hinblick auf die hohe Personalausgabenquote, sollte man sich wieder auf eine maßvolle Haushaltspolitik besinnen. Auch in anderen Bereichen ist es wenig glaubwürdig, wenn das Saarland eine Notlage vorgibt, sich aber mehr leistet als andere Länder.

Quellen

- Bültmann, B. (2020): Kommunalfinanzen: Das Vier-Säulen-Modell 2020, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft.
- Gutmann, D.; Peters, F.; Raffelhüschen, B. (2019): Einkommensteuer im Spiegel der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften, *Wirtschaftsdienst*, 99(11), S. 777-783.
- Potrafke, N.; Gründer, K.; Mosler, M.; Dörr, L. (2019): Der Zusammenhang zwischen Verschuldung, Budgetzusammensetzung und volkswirtschaftlichem Wachstum, *ifo Forschungsberichte*, Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- Raffelhüschen, B.; Kohlstruck, T. (2022): Status quo und Ausgabenprojektionen der Beamtenversorgung, *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, S. 27-34.
- Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060 – Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
- Werdning, M.; Läßle, B. (2020): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung, *FiFo-Berichte*, No. 29, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Ansprechpartner: Tobias Kohlstruck

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | www.stiftung-marktwirtschaft.de

Das neue Bürgergeld: Sozialer Fortschritt oder Fehlanreiz?

Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) kann aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft nicht überzeugen. Zwar enthält die Reform einige pragmatische Anpassungen (u. a. die Erhöhung der Regelsätze) sowie sinnvolle Einzelmaßnahmen (z. B. die Abschaffung der die Arbeitslosenstatistik schönenden Sonderregelung für Ältere). Problematisch ist allerdings die intendierte Grundausrichtung der Reform, die auf eine Schwächung des Prinzips „Fördern und Fordern“ wie auch des Subsidiaritätsprinzips zielt.
- Kritikwürdig sind u. a. das großzügiger ausgestaltete Schonvermögen – insbesondere während der 12-monatigen Karenzzeit – sowie Lockerungen bezüglich der Pflicht zur aktiven Mitwirkung zu Beginn des Leistungsbezugs. Diese Änderungen konterkarieren eine möglichst schnelle und erfolgreiche (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und werfen zudem Gerechtigkeitsfragen auf.
- Das Grundproblem, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für Bürgergeldempfänger in vielen Fällen kaum lohnt, wird bestenfalls halbherzig angegangen. Um den Zielkonflikt zwischen Existenzsicherung und Erhalt von Arbeitsanreizen besser auszutarieren, bedarf es weiterer Reformschritte unter Einbeziehung der übrigen steuerfinanzierten Sozialleistungssysteme (insbesondere Wohngeld und Kinderzuschlag), um ein anreizkompatibles Steuer-Transfer-System aus einem Guss zu schaffen.

Das Bürgergeld – eine sozialpolitische Revolution?

Nach intensiven Diskussionen ist zum 1. Januar 2023 das Bürgergeld-Gesetz in Kraft getreten.¹ Es stellt eine grundlegende Reform der im Sozialgesetzbuch II (SGB II) geregelten Grundsicherung für Arbeitsuchende – umgangssprachlich auch Hartz IV genannt – dar. Rein begrifflich ersetzt das neue **Bürgergeld** das bisherige **Arbeitslosengeld II** für erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie das **Sozialgeld** für nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Vor allem aber beinhaltet die Reform eine Vielzahl von Änderungen. Ursprünglich gingen die Pläne der Bundesregierung noch sehr viel weiter. Sie wurden jedoch im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens erheblich abgeschwächt.² Insoweit kann man nicht von einer sozialpolitischen Revolution sprechen. Eher handelt es sich um eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems.

Grundkonzept und Grundkonflikt

Das Bürgergeld ist – wie bisher – als nachrangiges, steuerfinanziertes und bedürftigkeitsgeprüftes **soziales Sicherungsnetz für Erwerbsfähige** und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden Personen konzipiert. Es soll den Betroffenen einerseits ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern, wenn sie in eine finanzielle Notlage geraten, andererseits aber auch ihre Eigenverantwortung stärken und sie bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen, damit sie ihren Lebensunterhalt möglichst selbst bestreiten können.

Wie bei jedem existenzsichernden Sozialsystem sind **Zielkonflikte** zwischen der Sicherung des **Existenzminimums** und dem Erhalt ausreichender **Arbeitsanreize** im unteren Einkommensbereich unvermeidbar: In vielen Fällen scheint sich eine Erwerbstätigkeit angesichts der staatlichen Transferleistung aus finanzieller Sicht kaum zu lohnen, da das eigene Einkommen auf die nachrangigen Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Die Motivation, den Transferbezug durch Aufnahme einer (Vollzeit-)Arbeit zu beenden oder zumindest zu verringern, ist naturgemäß begrenzt, wenn sich dies im eigenen Geldbeutel kaum bemerkbar macht.³ Gibt es zusätzlich zum Bürgergeld weitere staatliche Fürsorge-

¹ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). Ein Teil der Neuregelungen, wie etwa die leicht verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten oder einige Änderungen in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen, treten erst in einem zweiten Schritt zum 1. Juli 2023 in Kraft.

² Das betrifft insbesondere die ursprünglich geplante „Vertrauenszeit“ sowie die Regelungen zum Schonvermögen. Vgl. dazu den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.10.2022 (Bundestagsdrucksache 20/3873).

³ Da es neben den monetären Aspekten weitere gute Gründe gibt, erwerbstätig zu sein, verschwindet diese Motivation in der Regel nicht vollständig. Gleichwohl ist das Anreizproblem nicht zu bestreiten. Darüber hinaus kann es für diejenigen, deren Arbeitseinkommen knapp über dem Grundsicherungsniveau liegen, demotivierend sein, zu sehen, dass andere – ohne zu arbeiten – ein ähnlich hohes verfügbares Einkommen erhalten.

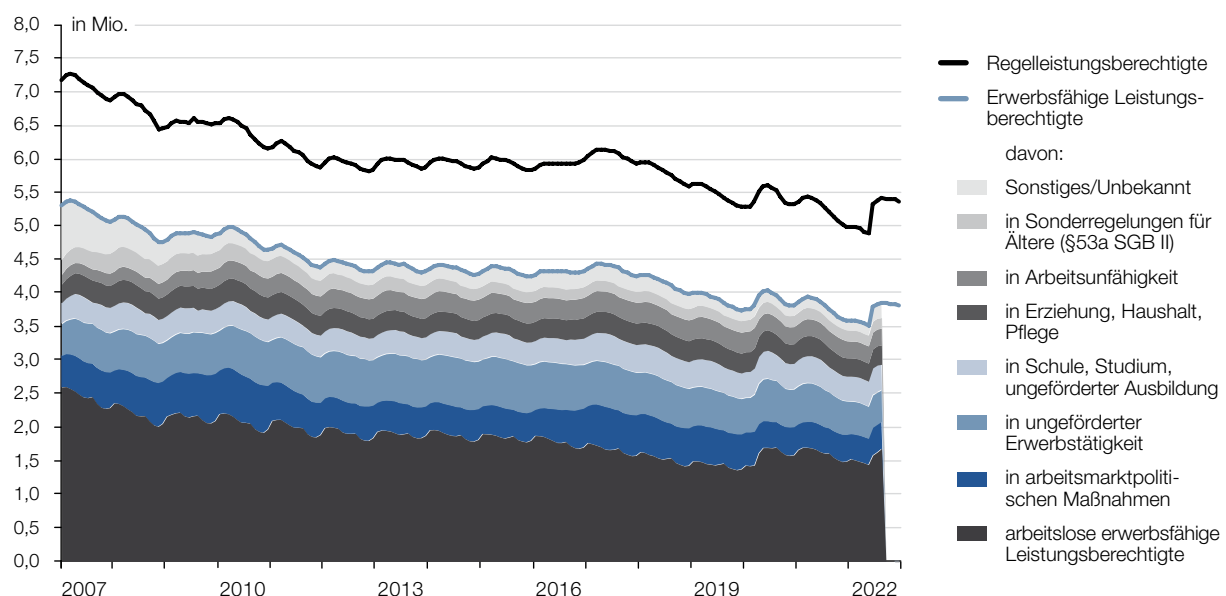
systeme, wie z. B. in Deutschland das Wohngeld oder den Kinderzuschlag mit jeweils eigenen Regelungen, kann dies den Zielkonflikt verschärfen und bis in mittlere Einkommensregionen ausweiten.⁴

Prinzipiell gibt es zwei Lösungsansätze für dieses grundsätzliche Problem, das umso stärker zutage tritt, je großzügiger die staatliche Absicherung ausfällt: Zum einen können **Hinzuverdienstmöglichkeiten** zumindest ansatzweise Arbeitsanreize generieren, da auf diese Weise Erwerbstätigkeit stets zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt als Transferbezug allein. Zum anderen kann der Staat gegenüber Leistungsempfängern wie auch der Gesellschaft signalisieren, dass die Grundsicherung – dem **Subsidiaritätsprinzip** folgend – nur für finanzielle Notlagen gedacht, nicht aber als soziale Hängematte konzipiert ist. Eine wirkungsvolle Möglichkeit in diesem Zusammenhang ist das strikte Einfordern und **sanktionsbewehrte Überprüfen** von Bemühungen auf Seiten der Leistungsempfänger, so weit wie möglich selbst für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, auch wenn das erzielte Arbeitseinkommen nicht oder nur geringfügig über dem staatlich garantierten Grundsicherungsniveau liegt.

Anzahl und Struktur der Bürgergeldempfänger

Geht man von der Zahl der Leistungsberechtigten Ende des Jahres 2022 als Näherungswert aus, so sind von der Bürgergeld-Reform rund **5,41 Millionen Personen** direkt betroffen. Über 99 Prozent von ihnen sind Regelleistungsberechtigte.⁵ Diese können statistisch weiter unterteilt werden in nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte – insbesondere Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren – sowie erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Von Letzteren werden allerdings nur etwas mehr als 40 Prozent formal als arbeitslos gezählt, bezogen auf alle Regelleistungsberechtigten sind es rund 30 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: **Langsamer, aber stetiger Rückgang – Regelleistungsberechtigte, erwerbsfähige Leistungsberechtigte und arbeitslose Grundsicherungsempfänger** (Monatsdaten 2007–2022)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Dezember 2022.

Ausgewählte Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz

Zu den zentralen Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz gehören die folgenden Punkte:

1. Anhebung der Regelsätze und modifizierte Fortschreibung

Für die Anpassung der Regelsätze kommt ein erweiterter Fortschreibungsmechanismus zur Anwendung, um starke **Preissteigerungen** schneller als bisher berücksichtigen zu können. Dadurch ergibt sich eine deutliche Erhöhung der Regelsätze zum 1.1.2023 (vgl. Tabelle). Da die für bestimmte Personengruppen (z. B. Alleinerziehende, Schwangere) vorgesehenen Mehrbedarfe größtenteils als prozentualer Aufschlag auf den jeweils maßgeblichen Regelsatz festgelegt sind, steigen auch diese entsprechend. Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Preise in den zurückliegenden Monaten erscheint diese Änderung als eine sinnvolle und pragmatische Lösung.

⁴ Vgl. dazu kurz Schöb, R.; Günther, T. und S. Miltner (2022), Die Alimentierungsspirale: Über die Folgen der Grundsicherungsreformen, FAZ vom 29.12.2022, S. 18.

⁵ Die ebenfalls häufig angegebene Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften lag Ende 2022 mit 5,64 Mio. leicht darüber, da in dieser Gruppe auch nicht Leistungsberechtigte enthalten sind. Angesichts der deutlichen Erhöhung der Regelsätze ist kurzfristig tendenziell von einer leichten Zunahme der Empfängerzahlen durch die Reform auszugehen.

Höhe der Regelleistung in Euro

Regelbedarfsstufe (RBS)	1	2	3	4	5	6
Im Jahr 2022	449	404	360	376	311	285
Ab dem 1.1.2023	502	451	402	420	348	318

RBS1: Alleinstehende, Alleinerziehende; RBS2: Volljährige Partner (jeweils); RBS3: Volljährige bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres (18-24 Jahre) sowie Personen unter 25 (18-24 Jahre), die ohne Zusicherung des kommunalen Trägers umziehen; RBS4: Kinder bzw. Jugendliche im 15. Lebensjahr bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres (14-17 Jahre); RBS5: Kinder ab Beginn des 7. Lebensjahres bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (6-13 Jahre); RBS6: Kinder bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres (0-5 Jahre).

2. Anhebung des Schonvermögens sowie Einführung einer einjährigen Karenzzeit

Mit dem neuen Bürgergeld wird die Grenze des Schonvermögens, das einem Leistungsbezug nicht entgegensteht, deutlich erhöht und nicht mehr altersabhängig ausgestaltet. Gemäß § 12 SGB II werden insbesondere die folgenden Vermögensgegenstände nicht berücksichtigt:

- Vermögen bis zu 15.000 Euro je Person in der Bedarfsgemeinschaft („Vermögensfreibetrag“).
- Altersvorsorgevermögen in unbegrenzter Höhe, sofern es als Versicherungsvertrag geführt wird oder es sich um geförderte Altersvorsorgeprodukte handelt.
- Eine selbstgenutzte Immobilie, wenn die Wohnfläche 140 m² (Haus) bzw. 130 m² (Eigentumswohnung) nicht übersteigt. Leben mehr als 4 Personen in einer Bedarfsgemeinschaft, erhöht sich die maßgebende Wohnfläche um jeweils 20m² pro Person.
- Ein angemessenes Kraftfahrzeug, wobei für die „Angemessenheit“ eine entsprechende Erklärung der den Antrag stellenden Person ausreicht.

Neu eingeführt wird eine **einjährige Karenzzeit** zu Beginn des Leistungsbezugs mit nochmals großzügigeren Vermögensgrenzen. Während dieses Zeitraums wird Vermögen nur berücksichtigt, wenn es „erheblich“ ist. Daher erhöht sich der Vermögensfreibetrag für die leistungsberechtigte Person von 15.000 auf 40.000 Euro, für alle weiteren Personen in der Bedarfsgemeinschaft bleibt es bei 15.000 Euro. Zudem bleibt eine selbstgenutzte Immobilie während der Karenzzeit unabhängig von der Wohnfläche unberücksichtigt. Mit Ausnahme der Heizkosten werden darüber hinaus die tatsächlichen Kosten der Unterkunft übernommen, ohne dass sie auf Angemessenheit überprüft werden.

Die **Erhöhung des Schonvermögens** ist größtenteils kritisch zu bewerten. Ein großzügiges Schonvermögen widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip und wirft Gerechtigkeitsfragen auf, etwa wenn Erwerbstätige ohne eigenes Vermögen über ihre Steuerzahlungen den Vermögenserhalt von Bürgergeldempfängern finanzieren. Zugleich schwächen die großzügigen Regelungen die Anreize, den Leistungsbezug möglichst schnell wieder zu beenden. Die Ausnahmeregelungen für Altersvorsorgevermögen sind hingegen im Grundsatz sinnvoll, um die Anreize für ergänzende private Altersvorsorge in allen Einkommensschichten zu stärken und somit zukünftiger Altersarmut entgegenzuwirken.

3. Neuregelung der Sanktionen bei Pflichtverletzungen

Das 2022 befristet eingeführte Sanktionsmoratorium wurde zum Jahresende 2022 aufgehoben, sodass Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen wieder ab Beginn des Leistungsbezugs möglich sind. Zugleich wurden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, Sanktionen auf maximal 30 Prozent zu begrenzen, umgesetzt und die vorgesehenen Leistungsminderungen im Vergleich zum bisherigen Gesetzestext deutlich abgemildert.⁶ Bei Pflichtverletzungen sieht das Bürgergeld-Gesetz eine in Höhe und Dauer gestaffelte Minderung des Regelbedarfs von 10 Prozent für einen Monat (erste Pflichtverletzung) bis hin zu 30 Prozent für drei Monate (ab der dritten Pflichtverletzung) vor. Bei einem Meldeversäumnis erfolgt eine Minderung des Regelbedarfs um 10 Prozent für einen Monat.

Es ist davon auszugehen, dass das „Fordern“ im Vergleich zu den früheren Regelungen deutlich schwächer ausfallen wird, wenn ab dem 1. Juli 2023 die beschlossene Neufassung der §§ 15 und 15a SGB II in Kraft tritt. Dadurch wird die bisherige Eingliederungsvereinbarung, die zwischen der Agentur für Arbeit und jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person geschlossen werden soll, durch einen sogenannten **Kooperationsplan** ersetzt. Bei grundsätzlich vergleichbarer Zielsetzung fallen – jenseits der neuen Begrifflichkeit – zwei Unterschiede zwischen alter und neuer Regelung auf:

Zum einen erfolgt die erste Einladung zur Erstellung des Kooperationsplans – wie auch der vorgelagerten Potentialanalyse – ohne eine Belehrung über die Rechtsfolgen bei Nichtteilnahme – und damit auch **ohne eine direkte Sanktionsmöglichkeit** (vgl. § 15 Abs. 4 SGB II i.d.F. ab 1.7.2023). Eine solche steht erst im weiteren Verlauf zur Verfügung.⁷ Zum anderen verändert sich das Verfahren grundlegend, wenn zwischen Bürgergeldempfänger und Agentur für Arbeit kein Konsens über den Inhalt des Kooperationsplans erzielt wird. Während bisher gilt, dass in einem solchen Fall die Regelungen durch Verwaltungsakt getroffen werden sollen, kommt zukünftig ein **Schlichtungsverfahren** zur Anwendung, während dessen Laufzeit Pflichtverletzungen nicht zu Sanktionen führen.

⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2019), Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 – Rn. (1-225).

⁷ Vgl. § 15 Abs. 6 SGB II i.d.F. ab 1.7.2023: „Erst wenn ein Kooperationsplan nicht zustande kommt oder nicht fortgeschrieben werden kann, erfolgen Aufforderungen zu erforderlichen Mitwirkungshandlungen mit Rechtsfolgenbelehrung.“

4. Veränderte Hinzuverdienstregelungen

Ab dem 1. Juli 2023 kommt es darüber hinaus zu **veränderten Hinzuverdienstregelungen**. Die Freibeträge werden für alle erwerbstätigen Leistungsbezieher im Einkommensbereich zwischen 520 und 1.000 Euro geringfügig von 20 auf 30 Prozent erhöht. Zudem dürfen jüngere Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft das Einkommen aus Schülerjobs sowie Ausbildung bis zur Minijob-Grenze (derzeit 520 Euro) behalten. Letzteres ist aus langfristiger Perspektive eine sinnvolle Anpassung, da jungen Menschen nicht mehr das Gefühl gegeben wird, dass sich die ersten Schritte auf dem Arbeitsmarkt für sie finanziell nicht lohnen. Die Anhebung des Freibetrags auf 30 Prozent ist hingegen kaum mehr als eine kosmetische Korrektur. Das empirisch belegte **Grundproblem**, dass Minijobs bzw. ein geringer Beschäftigungsumfang parallel zum Leistungsbezug attraktiv sind, nicht aber eine niedrig entlohnte Vollzeitbeschäftigung, bleibt bestehen.⁸

5. Weitere Neuregelungen

Während die **Entfristung des „sozialen Arbeitsmarktes“** nicht überzeugen kann, sind die **Aufhebung des sogenannten Vermittlungsvorrangs** und die **Streichung** der Regelung, dass **ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte** zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine mit Abschlägen verbundene **vorzeitige Altersrente** in Anspruch nehmen müssen, ambivalent zu bewerten. Zu begrüßen ist aus Gründen des Bürokratieabbaus die Einführung einer **Bagatellgrenze von 50 Euro**, bis zu der die Jobcenter auf aufwendige Rückforderungen unbegründeter Leistungen verzichten. Uneingeschränkt positiv zu werten ist die Aufhebung der die **Arbeitslosenstatistik schönenden Sonderregelung**, dass ältere Arbeitslose nach einem Jahr Leistungsbezug ohne Vermittlungsangebot nicht mehr als arbeitslos gezählt werden. Eine sinnvolle Rechtfertigung für diese Regelung gab es nie. Wie Abbildung 2 zeigt, waren die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zudem selten besser als heute.

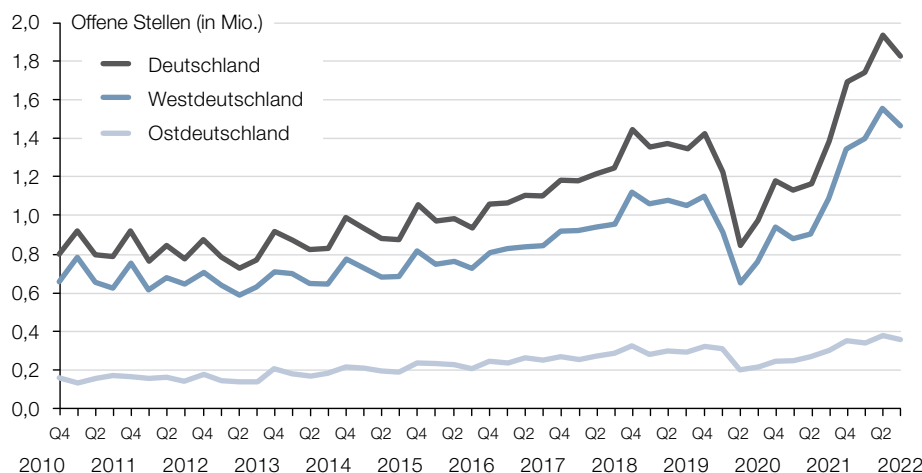


Abbildung 2:
Die Arbeitsmarktperspektiven für Arbeitsuchende verbessern sich
(Entwicklung der offenen Stellen Q4/2010–Q3/2022)

Anmerkung: Zahlen ab 4. Quartal 2020 vorläufig.

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Stellenerhebung, Datenstand: 10.11.2022.

Ausblick: Handlungsbedarf wächst

Trotz einiger zielführender Einzelmaßnahmen fällt die **Gesamtbewertung** der Bürgergeld-Reform **kritisch** aus. Vor allem das Zusammenwirken von gestiegenen Regelsätzen und einem höheren Schonvermögen bei tendenzieller Lockerung der Sanktionsmöglichkeiten dürfte sich negativ auf die Wiedereingliederung der Leistungsbezieher in den Arbeitsmarkt auswirken. Mindestens implizit wird signalisiert, sich bei der Arbeitssuche erst einmal Zeit lassen zu können. Die veränderten Hinzuverdienstregelungen dürften wenig bewirken, zumal eine „Abstimmung“ mit anderen steuerfinanzierten Sozialleistungen noch aussteht. Das Grundproblem, dass sich die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit in vielen Fällen kaum lohnt, bleibt bestehen. Umso wichtiger wäre es, dass die im Gesetzentwurf der Bundesregierung angekündigten Pläne, „[...] eine Reform auf den Weg zu bringen, die Bürgergeld, Wohngeld und gegebenenfalls weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen so aufeinander abstimmt, bzw. wo möglich zusammenfasst, so dass [...] die Zuverdienstmöglichkeiten verbessert und Grenzbelastungen von 100 Prozent und mehr ausgeschlossen werden“, auch tatsächlich in Angriff genommen werden. Eine solche Reform wäre eine sinnvolle sozialpolitische Revolution. Hingegen wären die im sympathisch klingenden Bürgergeld-Begriff möglicherweise zum Ausdruck kommenden **politischen Planspiele**, eine „Bürgerrente“ in der Gesetzlichen Rentenversicherung oder eine „Bürgerversicherung“ in der Gesetzlichen Krankenversicherung einzuführen, aufgrund der diesen Konzepten inhärenten Probleme **kontraproduktiv**.

⁸ Vgl. dazu u. a. Schäfer, H. (2022), Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, IW-Report 58/2022 und Blömer, M. et al. (2022), Stellungnahme des ifo Instituts zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 20(11)233.

Position zum Thema

Digitalisierung messen:**Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen****Fulko Lenz**

Berlin, Februar 2023

Der bislang verfolgte digitalpolitische Ansatz, in legislaturperiodischen Abständen Digitalstrategien in Form von To-do-Listen zu verfassen, hat mit Blick auf tatsächliche Digitalisierungsfortschritte (zu) wenig Wirkung entfaltet. Statt immer mehr vom Selben zu versuchen und weitere, detaillierte Maßnahmenkataloge aufzustellen und abzuarbeiten, sollte daher ein viel stärkerer Fokus auf der Erhebung von staatlichen Leistungsdaten liegen. So würde die Wirkung von Digitalisierungsbemühungen sowie die Qualität staatlichen Handelns insgesamt messbar. Dies erfordert eine kontinuierliche, transparente Erhebung aktueller, granularer und frei zugänglicher Daten. Auf Basis einer solchen, verbesserten Datengrundlage könnte Digitalpolitik erstens evidenzbasiert und zielgerichteter erfolgen. Zweitens würde die Leistungsfähigkeit staatlicher Stellen für Bürger nicht nur transparent, sondern auch vergleichbar und so drittens Anreize zu Verbesserungen verstärkt, weil die Qualität staatlicher Leistungen wieder mehr ins Zentrum des politischen Wettbewerbs rücken würde.

Ein detaillierter Blick auf die erhobenen bzw. veröffentlichten Daten zur Digitalisierung von Verwaltung, Schulen und Gesundheitsämtern zeigt, dass man von diesem Idealbild in Deutschland noch sehr weit entfernt ist. Umso wichtiger sind konkrete und wirksame Schritte auf dem Weg zu einem Staat, der seine Leistungsfähigkeit datenbasiert misst und transparent ausweist. Hierfür sollte der Bund erstens seine finanzielle Förderung als Hebel nutzen und Mittel nur dann ausschütten, wenn gleichzeitig verbindlich definierte Leistungsdaten zurückfließen. Zweitens sollten Gesetzesvorhaben zwingend mit Indikatoren versehen werden, anhand derer die Wirkung bzw. die Zielerreichung des Gesetzes transparent überprüft werden kann. Drittens sollte das geplante Dateninstitut mit dem klaren Handlungsauftrag versehen werden, für alle Bereiche staatlichen Handelns geeignete Leistungsdaten zu definieren.

ISSN 2197-3059

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstr. 60
10117 Berlin

info@stiftung-marktwirtschaft.de

www.stiftung-marktwirtschaft.de

Die Digitalstrategie 2022 – Ein Koalitionsvertrag für die Digitalisierung?

Die Bundesregierung hat im August 2022 ihre neue Digitalstrategie beschlossen. Unabhängig von deren Inhalten und den damit gesetzten digitalpolitischen Prioritäten für die laufende Legislaturperiode stellt sich vor allem die Frage, ob der Strategie in puncto Umsetzung und Wirkung größerer Erfolg beschieden sein wird als ihren zahlreichen Vorläufern. Zumindest den Versuch, die Umsetzung der Vorhaben einer transparenten Erfolgskontrolle zu unterziehen, kann man der Strategie in ihrer 2022er Auflage nicht absprechen.¹ So ist für jedes inhaltliche Kapitel detailliert aufgeführt, woran sich die Verfasser im Jahr 2025 messen lassen wollen. Das Problem ist jedoch, dass sich bei vielen Vorhaben die selbstgesteckten Ziele erreichen lassen, ohne dabei nennenswerte Digitalisierungsfortschritte für dieses Land zu erzielen.

So will man sich z.B. an der Verabschiedung von Neuauflagen des Online-Zugangsgesetzes (OZG) und des Digitalpakts Schule messen. Beide sind aber beileibe kein hinreichendes Kriterium für tatsächliche Verbesserungen in diesen Bereichen. Es bedürfte vielmehr klarer Ziele, was mit neuen Gesetzen und Förderungen erreicht werden soll. Ein weiteres Beispiel ist das geplante Dateninstitut, das jenseits von Symbolpolitik kaum eine tatsächliche Wirkung entfalten wird, wenn es bei den eher vagen Zielsetzungen bleibt, "bedarfsorientiert" Datenverfügbarkeit, -standardisierung und -treuhändermodelle zu fördern. Es mangelt in der deutschen Digitalpolitik nun wahrlich nicht an Akteuren mit ähnlich unklarem Handlungsauftrag. Des Weiteren weist die Digitalstrategie unpräzise, weil in der Wirkung kaum überprüfbare Absichtserklärungen aus, wie die "wirksame Stärkung" von digitaler Souveränität außenpolitischer Partner oder die Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft. Klar definierte Ziele, anhand derer der Erfolg des eigenen Handelns tatsächlich messbar ist, finden sich hingegen eher in homöopathischer Dosierung: So sollen mindestens 80 Prozent der gesetzlich Versicherten über eine digitale Patientenakte verfügen (was nicht gleichbedeutend mit Nutzung ist), soll Deutschland im internationalen DESI-Ranking von Platz 13 unter die Top Ten vorrücken (was weder ambitioniert noch aussagekräftig ist) und die Gründerquote erhöht werden (was nicht zwingend ein Mehr an Innovation bedeutet).

Wenig überzeugend ist überdies der Vorsatz, die "Wirkung der Strategie [...] einer unabhängigen wissenschaftlichen Analyse [zu] unterziehen und für die interessierte Öffentlichkeit transparent [zu] machen". Was vielversprechend klingt, dürfte angesichts der vagen Formulierung in der Realität des politischen Geschäfts dazu führen, dass die Wirkungsanalyse in Studienform frühestens Ende 2025 erscheint – also nach der nächsten Bundestagswahl, wenn die Ergebnisse keine politische Relevanz mehr haben. Gleiches gilt auch für den Ansatz, das Monitoring der Strategie durch eine Staatssekretärsrunde steuern zu wollen. Vornehmliches Anliegen aller Beteiligten in einer solchen Konstellation dürfte es sein, das Monitoring so zu gestalten, dass das eigene Haus in möglichst gutem Licht erscheint.

Letztlich ähnelt die neueste Digitalstrategie erneut einer politischen To-Do-Liste im Stile eines Koalitionsvertrages, bei dem sich die Erfolgskontrolle auf das Abhaken politischer Maßnahmen bis zum Ende der Legislaturperiode beschränkt. Auf ähnliche Weise hatte bereits die letzte Bundesregierung minutiös den Umsetzungsstand des eigenen Maßnahmenkataloges für die Digitalisierung aufbereitet – ohne freilich durchschlagenden Erfolg erzielt zu haben. Es ist bedauerlich, dass der Fokus erneut eher auf der Frage liegen soll, was man getan hat und nicht,

¹ Siehe www.digitalstrategie-deutschland.de.

was man damit erreicht hat. Der bloße Aktivitätsnachweis mag zwar auch einen berechtigten politischen Zweck erfüllen, aber kann eine ernsthafte und transparente Überprüfung des Erfolges digitalpolitischer Maßnahmen inklusive messbarer Ziele nicht ersetzen.

Kriterien für aussagekräftige staatliche Leistungsdaten

Statt immer neuer und längerer digitalpolitischer To-Do-Listen bedarf es der Erhebung aussagekräftiger Leistungsdaten über staatliches Handeln. Anhand dieser sollte nicht nur der tatsächliche Umsetzungserfolg messbar gemacht, sondern vor allem die Wirkung von digitalpolitischen Maßnahmen überprüfbar werden. Folgende Kriterien müssen hierfür erfüllt sein:

1. Messbarkeit

Es mag trivial klingen, aber Messbarkeit – nicht von politischer Aktivität, sondern deren Erfolg – ist Grundvoraussetzung dafür, die Wirkung von Digitalvorhaben zu beurteilen. Dies setzt insbesondere voraus, dass der Status quo quantifizierbar ist und gegen einen zu erreichenden Zielwert gestellt werden kann. Allgemeinplätze wie “wir setzen uns für die Stärkung von etwas ein” lassen sich nicht sinnvoll überprüfen, wenn schon der Ausgangswert unbekannt ist.

2. Granularität

Damit Indikatoren Vergleichbarkeit schaffen und Wettbewerbsanreize verstärken können, müssen sie so granular wie möglich ausgestaltet werden. Das erfordert, dass sie immer auf die unterste, ausführende Ebene runtergebrochen werden können (z.B. je Verwaltungsamt oder Schule). Die Aussagekraft von bundes- oder landesweiten Durchschnittswerten ist insbesondere dann gering, wenn sich dahinter ein großes Leistungsgefälle verbirgt.

3. Aktualität

Indikatoren müssen eine möglichst aktuelle Datenbasis haben. Selbstredend bedarf es nicht immer und überall echtzeitbasierter Daten, aber wenn sich Veröffentlichungszyklen und Verzugsdauern eher im Bereich von Monaten und Jahren bewegen, fehlt ihnen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Zweifel bereits jegliche Relevanz als Handlungs- oder Bewertungsgrundlage.

4. Kontinuität

Wenn man sich erstmal auf einen Indikator staatlicher Leistungsfähigkeit geeinigt hat, sollte dieser auch kontinuierlich und vor allem über den Zeithorizont einer Legislaturperiode hinaus erhoben werden. Andernfalls können nachhaltige Fortschritte – oder deren Fehlen – kaum sichtbar werden, wie das warnende Negativbeispiel des Breitbandausbaus zeigt: In den letzten Legislaturperioden wurde jedes ausgerufene Ausbauziel verfehlt, woraufhin die nachfolgende Regierung ein leicht verändertes Ziel ausrief, um so nicht zuletzt zu kaschieren, dass auch das erste Ziel (bundesweite Verfügbarkeit von Anschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s) noch immer nicht erreicht wurde.

5. Vergleichbarkeit

Schließlich müssen entsprechende Leistungsdaten in einer Art und Weise aufbereitet und veröffentlicht werden, die Vergleichbarkeit ermöglicht. Hierfür ist insbesondere eine zentrale Zugänglichkeit entscheidend, da es wenig hilft, wenn Ergebnisse tief in 16 Landesportalen vergraben werden und deren Vergleichbarkeit z.B. durch unterschiedliche Aufbereitung, Veröffentlichungsformen oder Erhebungsstandards erschwert wird.

Staatliche Leistungsdaten als Digitalisierungsmotor

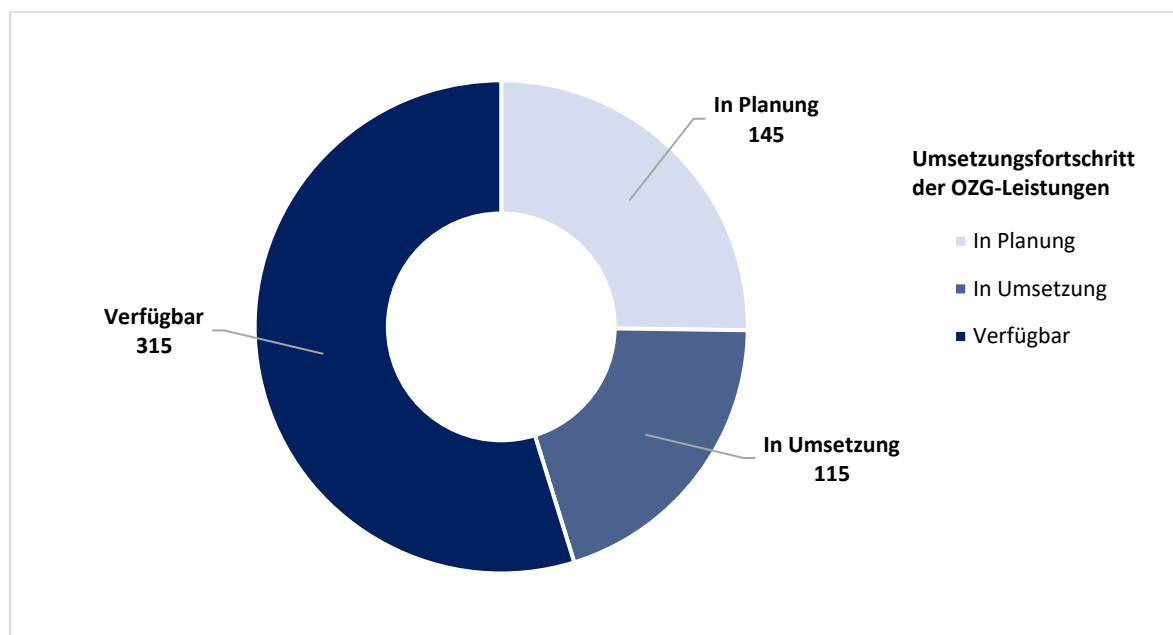
Daten über staatliches Handeln, die die Kriterien Messbarkeit, Granularität, Aktualität, Kontinuität sowie Vergleichbarkeit erfüllen, würden erstens zu einer wesentlich besseren Datengrundlage für die Evaluierung dieses Handelns führen. Statt des fast schon rituellen Beklagens eher diffuser Digitalisierungsmängel, käme man auf diese Weise dem viel bemühten Idealbild evidenz- und datenbasierter politischer Entscheidungen einen großen Schritt näher. Man könnte auf Basis genauer Kenntnis des aktuellen Status quo zielgerichteter agieren. Zweitens entstünde eine transparente Vergleichbarkeit über die Leistungsfähigkeit des föderalen Staates. So wäre nicht nur ein Lernen voneinander besser möglich, bei dem erfolgreiche Lösungsansätze erkennbar sind und sich replizieren lassen. Bürger könnten vor allem die Leistungsfähigkeit der für sie zuständigen staatlichen Stellen oder Behörden deutlich besser und anhand objektiver Kriterien beurteilen. Statt vor allem auf anekdotische Evidenz angewiesen zu sein, würde die Qualität staatlicher Leistungserbringung auf Ebene der ausführenden Stellen transparent vergleichbar und somit drittens wieder stärker in den politischen Wettbewerb rücken. Dies dürfte Anreize für Verbesserungen verstärken. Zumindest wäre das digitale Nachzügler-tum schwieriger bzw. für politisch und staatlich Handelnde kostspieliger, weil Verantwortlichkeiten für Missstände und Versäumnisse offensichtlicher würden und entsprechend größerer Handlungsdruck entstünde.

Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Online-Zugangsgesetzes

Das im Jahr 2017 beschlossene Onlinezugangsgesetz sieht vor, dass Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch digital zur Verfügung stehen müssen. Die Verfehlung dieses Ziels stand schon seit Langem fest. Noch im Jahr 2021 wurde dabei der Umsetzungsfortschritt anhand der Grafik in Abbildung 1 kommuniziert. Was wirkte, als seien mehr als die Hälfte der OZG-Leistungen digital verfügbar, war jedoch eine groteske Überzeichnung des realen Fortschritts. Tatsächlich wurde eine Leistung bereits dann als verfügbar gewertet, wenn sie nur in einer der über 11.000 Kommunen vorhanden war. Sinnvolle Aussagen über das mit dem Gesetz verfolgte Ziel – die flächendeckende Digitalisierung des Verwaltungsangebots – ließen sich so nicht treffen.

Seitdem hat sich die Datengrundlage durchaus verbessert. Das OZG-Dashboard (siehe Abbildung 2) weist nun die flächendeckende Verfügbarkeit von OZG-Leistungen auch auf Ebene von Bund, Ländern und Kreisen aus sowie die Anzahl von Leistungen, die in mindestens einer Kommune zur Verfügung stehen. Trotz der gesteigerten Granularität ist die Ausgestaltung des OZG-Dashboards alles andere als ambitioniert. So fehlt noch immer eine Darstellung auf Ebene einzelner Kommunen. Es ist offensichtlich, dass aus Bürgersicht einzig und allein entscheidend ist, dass digitale Dienste in der eigenen Kommune zur Verfügung stehen. Transparent auszuweisen, dass es in Nachbarkommunen deutlich besser läuft, dürfte daher den Handlungsdruck auf digitale Nachzügler erheblich erhöhen. Vor allem aber ist die Definition einer online verfügbaren Leistung fraglich. So gilt eine OZG-Leistung als digitalisiert, wenn mindestens eine zugehörige Verwaltungsleistung den Reifegrad 2 erreicht hat. Dieser besagt, dass eine Online-Beantragung grundsätzlich möglich ist, aber Nachweise noch nicht digital übermittelt werden können. Von einer vollständigen Digitalisierung mit Verwirklichung des Once-Only-Prinzips und automatisierten Verwaltungsvorgängen ist dies ein weites Stück entfernt und stellt eher die niedrigste Messlatte dar.

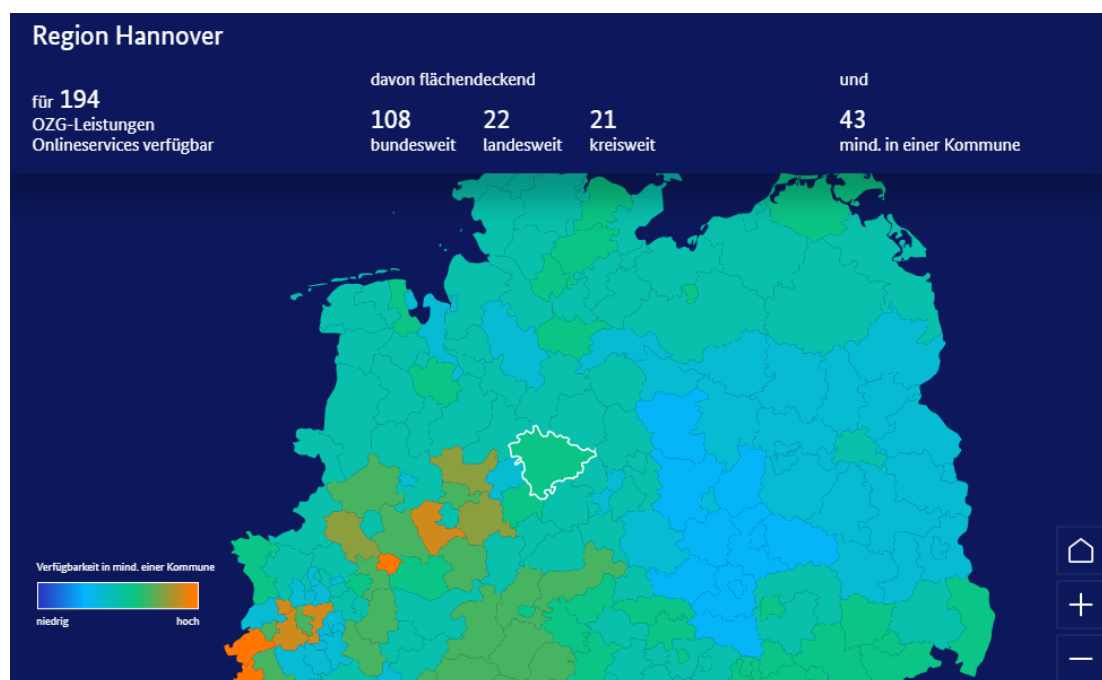
Abbildung 1: Erfolgskontrolle des OZG im Jahr 2021 – Mindestens einmal statt flächendeckend



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an OZG Dashboard, Datenstand 05/2021.

Wenn es schon eine Einstufung des Reifegrades von OZG-Leistungen auf einer Skala von 0 bis 4 gibt, sollte man diese auch transparent ausweisen. So würde zumindest dem Eindruck vorgebeugt, die derzeitige Definition von Online-Verfügbarkeit im Sinne des OZG sei das Ende der Fahnenstange.

Abbildung 2: Erfolgskontrolle des OZG 2022 – Mehr Granularität, aber nur marginal mehr Ambition



Quelle: OZG Dashboard, Datenstand 1/2023.

Die grundsätzlich vorhandenen Daten zur Umsetzung des OZG in dieser Granularität und Detailliertheit transparent zu machen, wäre bereits ein gewaltiger Schritt nach vorne. Dennoch würde letzten Endes immer noch nur gezählt, wie viel Analoges in Digitales übersetzt wurde.

Die tatsächliche Messung der eigentlichen Zwecke von Verwaltungsdigitalisierung, also beispielsweise Nutzerfreundlichkeit oder Effizienz, lässt sich auf diese Weise nur bedingt abbilden. Schließlich muss nicht alles, was digital ausgestaltet ist, auch gut sein. Erforderlich wären daher weitere Daten, die eine Analyse der Nutzung ermöglichen. Dies meint z.B. Nutzungsraten von digitalen im Vergleich zu analogen Diensten, die Zufriedenheit von Nutzern, die Dauer der digitalen Antragstellung oder die Anzahl von Vorgangsabbrüchen. Ein weiterer möglicher Indikator wäre die Bearbeitungsdauer von Anträgen, sowohl aus Sicht der Nutzer von der Antragsstellung bis zum Bescheid, als auch der Arbeitsaufwand aus Sicht der Verwaltung. Daten dieser Art liegen öffentlich, wenn überhaupt, nur in Form von nachgelagerten Befragungen vor, die in puncto Aktualität und Granularität zwangsläufig erhebliche Einschränkungen mit sich bringen. Stattdessen sollte es als originäre Staatsaufgabe verstanden werden, anhand granularer, aktueller, kontinuierlich erhobener und transparent zur Verfügung gestellter Daten die eigene Leistungsfähigkeit messbar zu machen – und zwar bestenfalls auf der Ebene einzelner Verwaltungsdienstleistungen und Kommunen.

Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Digitalpakts Schule

Das Schulwesen stellt einen Bereich dar, in dem in den letzten Jahren mit Blick auf die Erhebung von Leistungsdaten eher Rückschritte als Fortschritte erzielt wurden. So wurde in manchen Ländern die Corona-Pandemie zum Anlass genommen, das Ausmaß vergleichender Lernstandserhebung noch zu verringern. Symptomatisch ist auch der Digitalpakt Schule, bei dem der Versuch, eine fehlende nachgelagerte Erfolgskontrolle durch komplizierte Förderrichtlinien und Antragsverfahren zu kompensieren, für gescheitert erklärt werden muss. Tatsächlich beschränken sich die Diskussionen um seinen Erfolg mittlerweile im Wesentlichen auf ein halbjährlich vorgetragenes Schauspiel, bei dem sich Regierung und Opposition in wechselnder Besetzung darum streiten, wie viel zu langsam die Fördermittel denn nun abfließen (vgl. Abbildung 3). Um die Frage, ob mit diesen Mitteln irgendetwas Positives für die Digitalisierung der Schulen bewirkt wird, geht es hingegen kaum mehr.

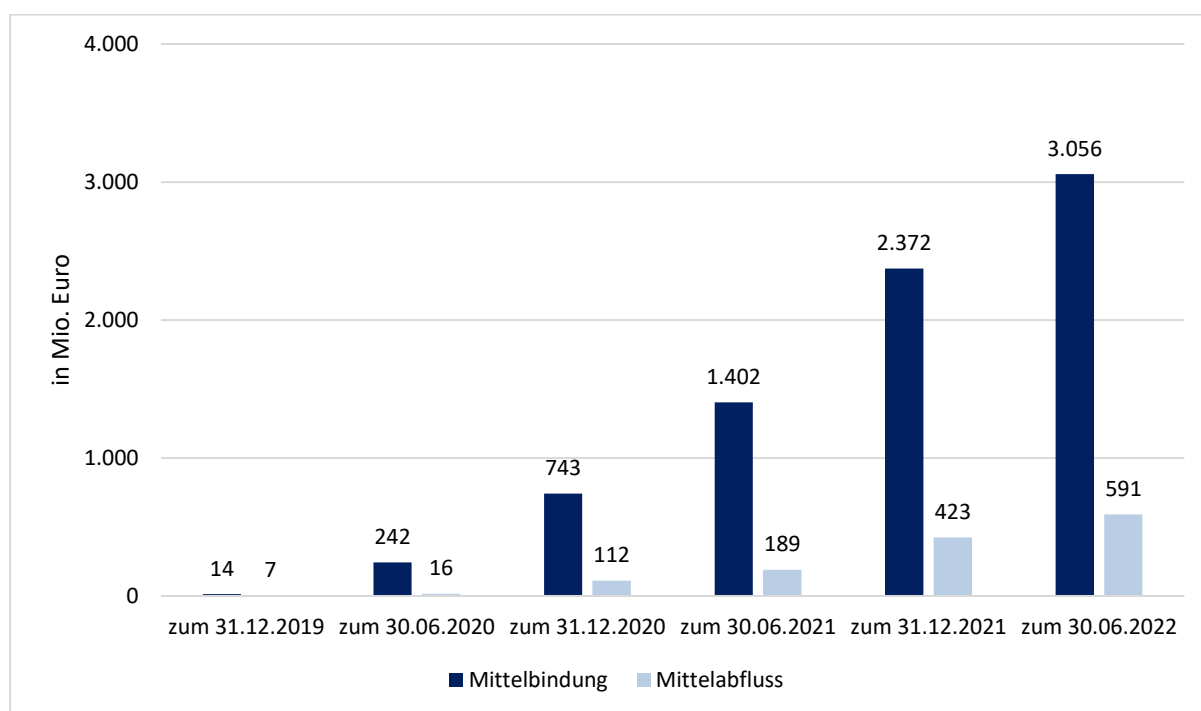
Um zu verhindern, dass der “Digitalpakt 2.0” ein ähnlich ernüchterndes Dasein fristet wie sein Vorläufer, gilt es nicht zuletzt Digitalisierungsbemühungen auf eine wesentlich umfassendere Datenbasis zu stellen. Hierzu sollten die laufende Erhebung und Transparentmachung von Daten zur digitalen Ausstattung von Schulen ebenso gehören, wie zu Art und Umfang des Einsatzes digitaler Methoden. Zwingend sollte auch das Ausmaß der Lehrerfortbildung im Bereich digitaler Kompetenzen gemessen werden. Digitale Technologien bieten zudem eine noch immer viel zu selten ergriffene Chance zur besseren individuellen Gestaltung des Lernens ausgerichtet an den Bedürfnissen einzelner Schüler. Betrachtet werden könnte daher zudem, ob bzw. wie kurzzyklische Daten über den Leistungsstand von Schülern erhoben werden und wie diese in die Lehrgestaltung einfließen – bspw. im Rahmen individueller Förderung.²

Da auch im Schulwesen die Digitalisierung immer Mittel zum Zweck besserer staatlicher Leistungserbringung sein sollte, sollten Indikatoren nicht nur Digitalisierungsaktivitäten verfolgen, sondern auch ganz allgemein den Bildungserfolg – zum Beispiel durch deutlich

² Untersuchungen zeigen, dass derartige short-cycle assessments ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Qualität schulischer Leistungserbringung sind. Vgl. Fryer, Roland (2012), Learning from the Successes and Failures of Charter Schools, The Hamilton Project Discussion Paper 2012-06, Harvard University.

ambitioniertere, regelmäßige und vergleichende Lernstandserhebungen. Andere denkbare Bereiche könnten zum Beispiel das Ausmaß von Stundenausfall oder der aktuelle sowie der prognostizierte Lehrkräftemangel sein. Allzu oft gelingt es im Kultusbereich ja noch nicht mal, aus den Geburtenzahlen eines Jahres die richtigen Schlüsse hinsichtlich des Lehrerbedarfs in 5 bis 6 Jahren zu ziehen.

Abbildung 3: Entwicklung Mittelbindung und Mittelabfluss im Basis-Digitalpakt Schule in Mio. Euro (Stand: 30.06.2022, alle Länder)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Nachgelagerte Befragungen oder periodische Untersuchungen wie die der PISA-Studie liefern zwar wichtige Anhaltspunkte zu derartigen Fragen. Ihnen fehlt es jedoch zwangsläufig an Aktualität und Granularität und sie entfalten daher nur geringe Wirkung. In einem diffusen, weil aggregierten Bild wachsender Missstände fehlt es an Handlungsdruck. Stattdessen sollten aktuelle Leistungsdaten kontinuierlich auf Ebene einzelner Schulen erhoben werden. Dann könnten bildungspolitische Maßnahmen wesentlich ziel- und bedarfsgerechter erfolgen, wäre ihre Wirkung überprüfbar und Schüler, Eltern und Lehrer könnten die Leistungsqualität ihrer Schule quantitativ vergleichen. Der entstehende Handlungsdruck auf Verantwortliche wäre wohl um ein Vielfaches höher.

Staatliche Leistungsdaten am Beispiel des Pakts zur Stärkung des öffentlichen Gesundheitswesens

Die Corona-Pandemie hat unübersehbar offengelegt, dass das Fehlen digitaler Prozesse und Ausstattung die Leistungsfähigkeit der Gesundheitsämter stark beeinträchtigt hat. Entsprechend hat man sich schon im Herbst 2020 auf einen „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ geeinigt, bei dem bis 2026 insgesamt 800 Millionen Euro Fördermittel des Bundes für die Digitalisierung der Gesundheitsämter vorgesehen sind. Voraussetzung für die Teilnahme am Förderprogramm ist die Evaluierung des digitalen Ist-Zustands anhand eines

Reifegradmodells (vgl. Abbildung 4). Die Datenlage über den Status quo auf diese Weise zu verbessern, ist ein begrüßenswerter Ansatz, der jedoch nicht konsequent genug zu Ende geführt wird und daher den voranstehend diskutierten Maßstäben nicht gerecht wird.

Abbildung 4: Das digitale Reifemodell für Gesundheitsämter – Folgenlose Selbsteinschätzung

Die Dimensionen des Reifegradmodells charakterisieren die spezifischen **Teilaspekte der Digitalisierung**

Die Reifegradstufen spiegeln den **Digitalisierungsgrad** einer Dimension wider

	Stufe 0	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5
Digitalisierungsstrategie						
Mitarbeitende						
Prozessdigitalisierung						
IT-Sicherheit						
IT-Bereitstellung						
BürgerInnen-Zentrierung						
Zusammenarbeit						
Software, Daten, Interoperabilität						

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesministerium für Gesundheit.

Zum einen ist zwar die Teilnahme an der Reifegradmessung zwingende Voraussetzung für den Erhalt für Fördergelder, aber die Ergebnisse des Reifegradmodells werden nicht veröffentlicht oder gar zentral, transparent und vergleichbar aufbereitet. Entsprechend geht es lediglich um eine mehr oder minder folgenlose Selbsteinschätzung, die kaum in der Lage sein wird, zusätzliche Anreize für digitalen Fortschritt zu schaffen.

Zum anderen kann auch mittels des Reifegradmodells die tatsächliche Leistungsfähigkeit von Gesundheitsämtern nur indirekt gemessen werden. So wird bewertet, ob digitale Ausstattung, Arbeitsweisen oder Prozesse vorliegen, nicht aber inwieweit diese zu qualitativen Verbesserungen bei der staatlichen Leistungserbringung in diesem Bereich beitragen. Hierfür bräuchte es z.B. für den Bereich der Pandemiebekämpfung Indikatoren wie die durchschnittlich identifizierten Kontakte pro Infizierten, die Dauer von Infektionsfall bis zur Isolierung von Kontaktpersonen, den Anteil rechtzeitig informierter Kontaktpersonen oder die Dauer von Meldewegen. Derartige Daten hätten vor allem zum Höhepunkt der Pandemie zu einer effizienteren Bekämpfung beitragen können, lagen jedoch bestenfalls anekdotisch vor und deuteten auf eine große Leistungsspanne zwischen verschiedenen Gesundheitsämtern hin.³

Selbst zu den Personalbedarfen bzw. -mängeln lagen der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst – dessen Fokus vor allem auf Personalaufbau liegt – keinerlei Informationen vor.⁴ Evidenzbasiertes, zielgerichtetes Entgegenwirken ist unter solchen Umständen offenkundig eher schwierig.

³ Siehe www.sueddeutsche.de vom 23.9.2020: „So unterschiedlich arbeiten die Gesundheitsämter bei der Nachverfolgung“.

⁴ Siehe [Drucksache 19/32485](#) des Deutschen Bundestages vom 16.09.2021.

Digitalisierungsbemühungen des Gesundheitswesens sollten daher zwingend auch die Erfassung dessen tatsächlicher Leistungsfähigkeit – gerade in Extremsituationen – in den Fokus nehmen.

Drei Maßnahmen für mehr staatliche Leistungsdaten

Das Ausmaß der in den vorstehenden Beispielen umschriebenen Leistungsdaten bedingt beträchtlichen Erhebungsaufwand, auch wenn mitunter Leistungsdaten bereits als interne Performance-Indikatoren auf Ebene von z.B. Bürgerämtern erhoben werden dürften. Hier müsste man daher nicht bei null anfangen, da es vor allem an der transparenten und vergleichbaren Zusammenführung der Daten fehlt. Insbesondere um Aktualität und Vergleichbarkeit sicherzustellen, bedarf es jedoch auch hierfür einer leistungsfähigen Dateninfrastruktur, die sich nicht von heute auf morgen errichten lässt. Gleichsam gilt es zu verhindern, dass derzeit ja durchaus vorhandene Digitalisierungsbemühungen nicht durch neue Datenerfordernisse verzögert werden – und sei es auch nur, weil Verantwortliche versuchen auf diese Weise dem transparenten Leistungsvergleich zu entgehen.

Diese Einschränkungen ungeachtet gibt es konkrete und unmittelbar wirksame Schritte hin zum Idealbild eines Staates, der sein Handeln anhand von transparenten Leistungsdaten messbar und vergleichbar macht:

Erstens sollte in Zukunft jegliche Bundesförderung dem Grundsatz folgen, dass Fördermittel an untere Gebietskörperschaften nur bewilligt werden, wenn gleichzeitig verbindlich definierte Leistungsdaten zurückfließen. Dies gilt im Besonderen für die anstehenden Neuauflagen der digitalpolitischen Flaggschiffe des OZG und des Digitalpakts. Dabei bietet sich ein Hebel, diese Politikbereiche auf eine deutliche bessere Datengrundlage zu stellen. Entscheidend ist es, Indikatoren und Erfordernisse bereits im Gesetzgebungsprozess klar zu definieren. Vage Zusagen, die Wirkung an erst im Nachhinein zu definierenden Werten zu überprüfen, dürften ihren Zweck hingegen nicht erfüllen.

Zweitens sollten Gesetzesvorhaben zwingend mit Indikatoren versehen werden, anhand derer die Wirkung bzw. die Zielerreichung eines Gesetzes transparent überprüft werden können. So ließe sich nicht nur bei Digitalisierungsvorhaben, sondern z.B. auch bei Maßnahmen zum Klimaschutz oder der Sozialförderung transparent überprüfen, ob der vom Gesetzgeber (wo immer möglich) zu quantifizierende Zweck tatsächlich erreicht wird. Selbstredend muss diese Quantifizierung über den bloßen Mittelabfluss hinausgehen. In der Folge müsste insbesondere die parlamentarische Opposition in ihrem Bemühen, unwirksames oder kontraproduktives Regierungshandeln zu kritisieren, nicht mehr ausschließlich auf das oftmals nur bedingt zu datenbasierter Transparenz beitragende Instrument der parlamentarischen Anfrage zurückgreifen. Vielmehr würde die Wirkung von Gesetzen „per default“ quantifizier- und überprüfbar. Im Ergebnis würde die Vorabdefinition von Zielwerten für Gesetze die Fähigkeiten des Parlaments stärken, seiner verfassungsgemäßen Kontrollfunktion nachzukommen.

Drittens sollte das derzeit in der Gründungsphase befindliche Dateninstitut mit dem klaren Handlungsauftrag versehen werden, für alle Bereiche staatlichen Handelns, geeignete Leistungsdaten zu definieren sowie die institutionelle Ausgestaltung ihrer Erhebung zu erarbeiten. Dies sollte zwar unter Einbeziehung von Expertise in Behörden, Politik und Wissenschaft geschehen. Aber es spricht Vieles dafür, den Definitionsprozess so weit wie möglich vom

politischen und bürokratischen Tagesgeschäft loszulösen, da andernfalls unweigerlich und verständlicherweise Versuche dominieren dürften, Indikatoren so zu definieren, dass das eigene Handeln in möglichst vorteilhaftem Licht erscheint.

Auch auf Basis dieser drei Schritte werden sich nicht alle Probleme hinsichtlich der Digitalisierung lösen lassen. Dennoch dürften sie langfristig dazu beitragen, dass Digitalisierungsanstrengungen wirkungsvoller und zielgerichteter erfolgen. Mindestens aber könnte die nächste Digitalstrategie auf ein deutlich besseres Datengerüst aufbauen, anhand dessen sich digital-politischer Erfolg dann tatsächlich sinnvoll und transparent überprüfen ließe. Denn auch die nächste Bundesregierung wird sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dazu be-rufen sehen, einen neuen “digitalen Aufbruch” auszurufen.

Hintergrund

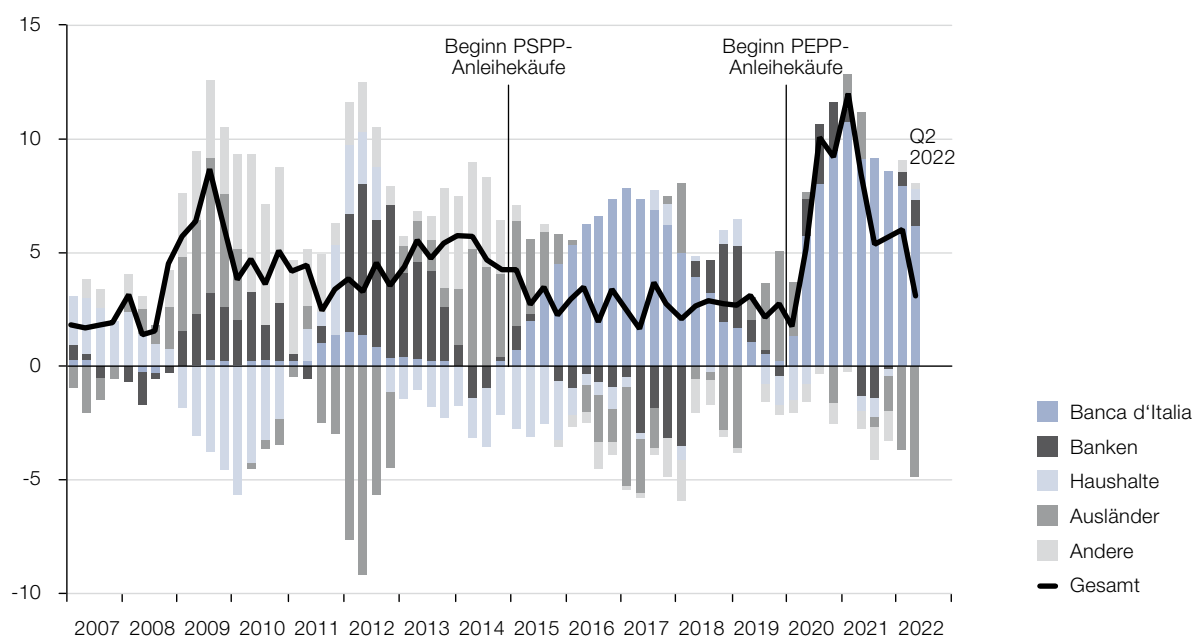
Angesichts rekordhoher Schuldenquoten, steigender Zinsen und einer sich anbahnenden globalen Rezession wachsen die Sorgen vor einer erneuten Staatsschuldenkrise in Europa. Eigentlich sollten die Fiskalregeln der EU einem solchen Risiko vorbeugen – bislang allerdings nur mit begrenztem Erfolg. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist der politische Wille zur Einhaltung der gemeinsam vereinbarten Fiskalregeln in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt. Allen voran Luxemburg und die nordeuropäischen Staaten haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Fiskalregeln überwiegend eingehalten, die südeuropäischen Mitgliedstaaten in den meisten Fällen hingegen nicht. Allein Frankreich und Italien haben – mit einer durchschnittlichen Einhaltungquote von unter 30 Prozent – die Grenzwerte der Fiskalregeln in den Jahren 1998 bis 2019 jeweils mehr als 50 Mal überschritten.

Offiziell gegen die Fiskalregeln zu verstoßen bzw. dafür sanktioniert zu werden, erscheint jedoch kaum möglich. So haben die Mitgliedstaaten die Obergrenzen der Fiskalregeln bis 2019 insgesamt zwar mehr als 700 Mal überschritten. Allerdings hat dies bislang zu keinerlei Sanktionen geführt. Zu Beginn waren die Staaten nicht dazu bereit, als potenzielle Sünder über aktuelle Sünder zu richten. Seit der Umstellung des Verfahrens im Jahr 2011 nutzt zudem die Kommission ihre diskretionären Entscheidungsspielräume sowie die Komplexität der Fiskalregeln, um keine Sanktionen zu verhängen. Hinzu kommt, dass die Kommission mitunter auf Parlamentswahlen Rücksicht nimmt, um keine anti-europäischen Ressentiments wegen eines Defizitverfahrens zu riskieren und sogar so weit geht, einzelnen Staaten zeitweise einen Blanko-Scheck auszustellen („weil es Frankreich ist“).

Dabei sind gesunde Staatsfinanzen eine Grundvoraussetzung für eine Staatengemeinschaft wie die EU, in der die Mitgliedstaaten wirtschaftlich eng miteinander verwoben sind. Dies gilt umso mehr für eine Wirtschafts- und Währungsunion, in der eine einheitliche Geldpolitik für fiskalisch weiterhin souveräne Mitgliedstaaten betrieben wird. Für die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) und die Gewährleistung der Preisniveaustabilität ist es entscheidend, dass die Geldpolitik nicht von fiskalischen Motiven dominiert wird. Andernfalls drohen hohe Inflation, ein Abwälzen von Schuldenlasten auf die Gemeinschaft und Fehlanreize, sich auf fremde Finanzhilfen zu verlassen. Die EZB muss daher jeden Verdacht vermeiden, sie richte ihre Geldpolitik nicht am Ziel der Preisstabilität, sondern an der Verschuldung der Mitgliedstaaten aus. Dementsprechend ist die jahrelange Vollfinanzierung der Neuverschuldung Italiens und anderer Mitgliedstaaten durch das Eurosystem (vgl. Abbildung 2) geldpolitisch nur schwer zu rechtfertigen. Dies gilt ebenso für das im Juli 2022 beschlossene neue Kriseninstrument TPI (Transmission Protection Instrument), mit dem die EZB gezielte und unbegrenzte Anleihekäufe einzelner hochverschuldeter Euro-Staaten tätigen will, sobald sie deren Risikoaufschläge als „ungerechtfertigt“ einschätzt. Bezeichnenderweise fand die einzige außerplanmäßige Krisensitzung der EZB im Jahr 2022 nicht etwa aufgrund der Rekordinflation im Euroraum statt, sondern um den gestiegenen Finanzierungskosten Italiens zu begegnen. Die EZB sollte aber nicht als Reparaturbetrieb für fehlgeleitete Fiskalpolitik einspringen, sondern unbeirrt als Hüterin der Preisstabilität agieren.

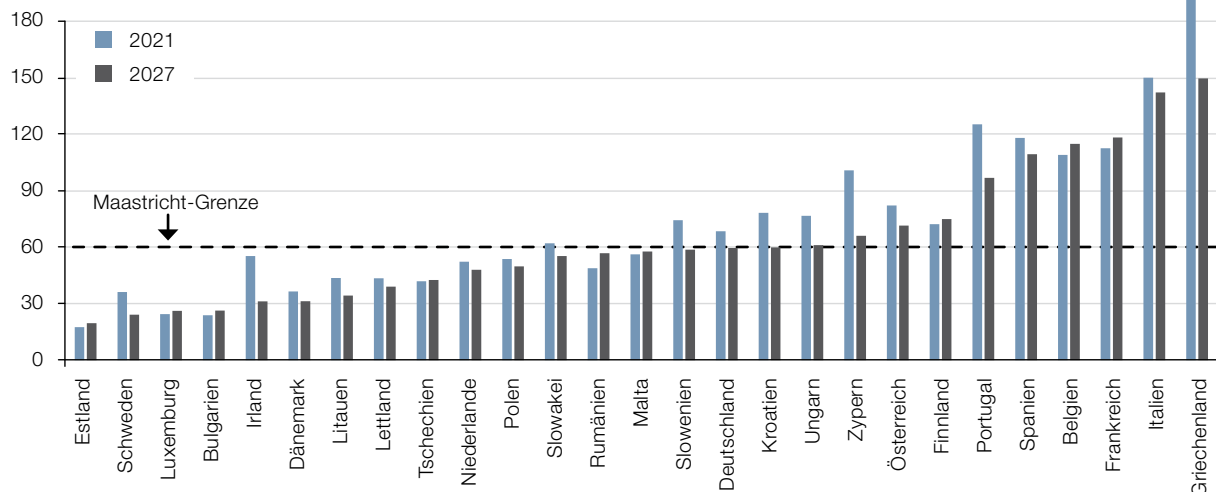
Abbildung 2: **Vollfinanzierung italienischer Neuverschuldung durch das Eurosystem**

Ausgabe und Nachfrage italienischer Staatsanleihen in Prozent des BIP



Quelle: Institute of International Finance.

Abbildung 3: Einhaltung der Maastricht-Schuldengrenze (in Prozent des BIP) ist perspektivisch nur für wenige EU-Staaten herausfordernd



Quellen: Eurostat für die Staatsschuldenquote im Jahr 2021; IMF, Fiscal Monitor, October 2022, für die Projektion der Staatsschuldenquote im Jahr 2027.

Eine weitere Aufweichung der EU-Fiskalregeln wäre kontraproduktiv

Die Kommission hat im Februar 2020 eine Überprüfung der Wirksamkeit des Rahmens der wirtschaftspolitischen Überwachung eingeleitet und eine Reformdiskussion über die EU-Fiskalregeln angestoßen. Nicht zuletzt wegen der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel für die Jahre 2020 bis 2023 werden Forderungen nach einer Lockerung der Fiskalregeln ab 2024 lauter. Ohne eine Anpassung der Regeln an „neue Realitäten“, so der Einwand, könnten Staaten wie Italien oder Frankreich zu empfindlichen Sparmaßnahmen verpflichtet sein, die den erhofften Konjunkturaufschwung gefährden und Investitionen in den grünen und digitalen Wandel einschränken würden. Vor allem vom Schuldenstandskriterium drohe Unheil, da hochverschuldete Staaten im Rahmen der 1/20-Regel dazu verpflichtet sind, ihre Schuldenquote innerhalb von 20 Jahren auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu senken, was in den kommenden Jahren hohe Primärüberschüsse erfordere.

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) hat sich daher im Oktober 2021 dafür ausgesprochen, den Referenzwert für die Gesamtverschuldung von 60 auf 100 Prozent des BIP zu erhöhen. Dieser Wert entspräche den aktuellen durchschnittlichen Schulden in Europa und sei für hochverschuldete Staaten realistischer zu erreichen. Außerdem sei eine solche Erhöhung des Schuldenreferenzwertes angesichts eines auf Jahre hinaus niedrigen Zinsniveaus gerechtfertigt.

Im November 2022 hat die Kommission ihre Reformvorschläge vorgelegt. Diese sehen für jeden Mitgliedstaat individuelle Pläne vor, die zwischen den nationalen Regierungen und der Kommission ausgehandelt werden sollen. Im Gegenzug soll die 1/20-Regel abgeschafft werden. In den länderspezifischen Plänen sollen Haushalts-, Reform- und Investitionsziele für einen Zeitraum von vier Jahren zusammengeführt werden. Mitgliedstaaten könnten auch einen längeren Anpassungszeitraum vorschlagen und den haushaltspolitischen Anpassungspfad um bis zu drei Jahre verlängern, wenn dies durch geeignete Reform- und Investitionszusagen untermauert werde. Die Mitgliedstaaten hätten mehr Spielraum als bisher, ihre fiskalischen Anpassungspfade festzulegen, womit die nationale Eigenverantwortung gestärkt werde. Die Kommission würde die Pläne bewerten und deren Umsetzung kontinuierlich überwachen. Der Einsatz von finanziellen Sanktionen würde zudem effektiver, indem ihre Höhe abgesenkt werde, so die Kommission.

Abgesehen davon, dass die neue Zinswelt die Rechtfertigung des ESM-Reformvorschlags inzwischen überholt hat, fokussieren sich sowohl die Kommission als auch der ESM zu stark auf die Belange einiger weniger Mitgliedstaaten. Wie Abbildung 3 zeigt, ist die Einhaltung des Schuldenreferenzwertes perspektivisch nur für eine Handvoll der EU-Staaten herausfordernd. Die Regeln an das Niveau „fiskalisch fragiler“ Staaten anzupassen, würde bedeuten, Reformanstrengungen de facto zum Erlahmen zu bringen. Durch individuelles Verhandeln national unterschiedlicher Pläne würden zudem die Regeln nicht weniger komplex, sondern die Überprüfung ihrer Einhaltung noch intransparenter werden. Zudem würde der diskretionäre Spielraum für die Kommission weiter erhöht werden. Die Kommission verkennet, dass eine zunehmende Politisierung der Fiskalregeln einer effektiven Durchsetzung im Wege steht und sie dadurch dem EU-Integrationsprozess und der Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion einen Bärendienst erweist.

Mit neuen Finanzmarktregeln zu mehr fiskalischer Stabilität und Solidität

Anstatt die EU-Fiskalregeln immer weiter aufzuweichen oder gar Ausnahmetatbestände für „gute“ Schulden einzuführen, sollten die Regeln so weiterentwickelt werden, dass ihre Bindungswirkung erhöht und Anreize zu solider Haushaltspolitik gestärkt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die Überwachung der Fiskalregeln auf eine unabhängige und neutrale Instanz übertragen wird, die von der Kommission und dem Rat der EU politisch und organisatorisch losgelöst ist. Denkbar wäre eine Übertragung der Kontrolle an den Europäischen Rechnungshof oder einen reformierten Europäischen Fiskalausschuss. Ein stärker automatisiertes Sanktionsverfahren könnte erreicht werden, wenn das Prinzip der umgekehrten qualifizierten Mehrheit im Rat der EU bereits ab der ersten Verfahrensstufe gelten würde. Zudem wäre es sinnvoll, für die allgemeine Ausweichklausel ein regelgebundenes Verfahren zu spezifizieren, das eine fortdauernde Aktivierung der Ausweichklausel ausschließt.

Diese Vorschläge können allerdings eine erneute Politisierung der Fiskalregeln nicht ausschließen. Zudem würden sie vermutlich kurzfristig nicht das Problem lösen, dass einige hochverschuldete Staaten nicht Willens oder in der Lage sind, in den kommenden Jahren hohe Primärüberschüsse zu erzielen. Dieser Anforderung könnte man natürlich mit einer Lockerung oder Abschaffung der 1/20-Regel begegnen, wie sie die Kommission anstrebt. Allerdings sollte ein solcher Schritt nicht ohne Zugeständnisse an anderer Stelle erfolgen. Die EU sollte dazu übergehen, eine umfassende Weiterentwicklung der Fiskalregeln mit der Einführung neuer Finanzmarktregeln zu verbinden, die die fiskalische Disziplinierung durch den Markt und die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten in den Vordergrund rücken. Dazu sollten folgende Instrumente und Ziele verfolgt werden:

- Accountability Bonds,
- Sovereign Pledge-Backed Securities,
- Insolvenzordnung für Staaten,
- Stärkung der Banken- und Kapitalmarktunion.

Accountability Bonds, deren Einführung erstmals 2015 von Clemens Fuest und Friedrich Heinemann vorgeschlagen wurde, würden als nachrangige Staatsanleihen dazu beitragen, das Haftungsprinzip auf der Gläubigerseite zu stärken. Dabei dürfen hochverschuldete Staaten für ihre überschießende Neuverschuldung, die beispielsweise über die erlaubten 0,5 Prozent des strukturellen Finanzierungssaldos oder über die erlaubten drei Prozent des Defizitkriteriums hinausgeht, nur noch Staatsanleihen emittieren, die im Insolvenzfall nachrangig bedient werden. Diese Anleihen, die nicht vom Eurosystem erworben werden dürfen, würden vom Markt mit höheren Risiken und Zinsen bepreist, was eine höhere Neuverschuldung teurer und damit unattraktiver macht.

Damit hochverschuldete Staaten im Krisenfall nicht zu schnell vom Finanzmarkt abgeschnitten werden, sollten Accountability Bonds durch eine weitere neue Anlageklasse, sogenannte Sovereign Pledge-Backed Securities, ergänzt werden. Diese von einer möglichen Umschuldung ausgenommenen Staatsanleihen müssten mit einem staatlichen Pfand hinterlegt werden, wodurch die Eigenverantwortung der Schuldnerseite gestärkt würde. Goldreserven oder künftige Privatisierungserlöse von Staatsbeteiligungen als Pfand würden diese Anleihen zu den häufig geforderten sicheren (nationalen) Anleihen im Euroraum machen. Hochverschuldete Staaten hätten somit im Falle einer übermäßigen Neuverschuldung die Möglichkeit, entweder höher verzinsten nachrangigen Anleihen (Accountability Bonds) oder niedriger verzinsten vorrangigen Anleihen (Sovereign Pledge-Backed Securities) zu begeben.

Eine staatliche Insolvenzordnung entlang vorab bestimmter, objektiver Kriterien würde die Nicht-Beistandsklausel der EU glaubwürdiger machen und den politischen Druck zur Solidarhaftung reduzieren. Die antizipierte Verlustbeteiligung der Gläubiger würde für Investoren den Anreiz erhöhen, die Ausfallrisiken von Staatsanleihen genauer abzuschätzen. Um auf den Finanzmärkten keine Unsicherheiten hervorzurufen, sollte die Insolvenzordnung zeitnah beschlossen und zwingend ausgestaltet, aber erst nach einer gewissen Karenzzeit wirksam werden.

Darüber hinaus sollten Staatsanleihen künftig mit Eigenkapital unterlegt werden müssen. Eine Eigenkapitalunterlegung insbesondere für heimische Staatsanleihen würde helfen, den finanziellen Nexus zwischen Staaten und Banken zu durchtrennen und Klumpenrisiken zu reduzieren. Eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes, insbesondere der nach wie vor stark fragmentierten Kapitalmärkte, würde für mehr Gewicht der EU auf den Weltmärkten und eine größere Rückversicherung in Krisenzeiten sorgen.

EHRBARER STAAT? POLITIK VERSUS STATISTIK: NARRATIVE IM SPIEGEL ÖKONOMISCHER FAKTEN

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 166 | Dezember 2022

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Philipp Toussaint
Sebastian Will



EHRBARER STAAT? POLITIK VERSUS STATISTIK: NARRATIVE IM SPIEGEL ÖKONOMISCHER FAKTEN

Bernd Raffelhüschen
Teresa Brinkschmidt
Philipp Toussaint
Sebastian Will

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 166

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Die Staatsverschuldung explodiert: Die Nachhaltigkeitslücke im Status quo 05
- 3** Staatsverschuldung und Inflation 09
 - 3.1** Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Preisentwicklung 09
 - 3.2** Die Geldpolitik der EZB und ihre Auswirkungen auf das Inflationsgeschehen 10
- 4** Eine „Niedrigzins“-Phase? Die gab es nicht 15
- 5** Die Mietkostenbelastungsquote ist konstant geblieben 17
 - 5.1** Die Mietkostenbelastung 17
 - 5.2** Die Mietpreisentwicklung und ihre Determinanten 18
- 6** Fazit 21
- 7** Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 22
 - 7.1** Die Methode der Generationenbilanzierung 22
 - 7.2** Berücksichtigte Rahmenbedingungen 24
 - 7.3** Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 24

Literatur 26

Executive Summary 28

© 2022

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Tobias Kohlstruck, Guido Raddatz und Ann Zimmermann. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Narrative haben eine enorme Bedeutung für die gesellschaftliche, aber auch die politische Meinungsbildung – insbesondere in Krisenzeiten. Ob während der Covid-19-Pandemie, im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg oder vor dem Hintergrund der Energiekrise, letztendlich gewinnt in der Öffentlichkeit meistens die Seite mit dem stärksten Narrativ. Dabei spielt insbesondere die Interpretation von Fakten und deren Einordnung in den Gesamtkontext eine bedeutende Rolle.

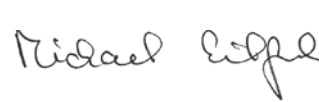
Ökonomischen Narrativen ist häufig eine normative Dimension inhärent, die sich vor allem dadurch ergibt, dass Narrativen sowohl vereinfachende Annahmen als auch bestimmte Zielvorstellungen zugrunde liegen. Sie helfen dabei, Struktur in die empirische Gemengelage zu bringen, Wissen didaktisch aufzubereiten und schlussendlich Erkenntnisse in die Welt zu tragen. Dass sich Narrative vor allem im politischen Kontext nicht ohne ein gewisses Maß an normativer Bewertung herausbilden, ist weder überraschend noch an und für sich problematisch.

Wenn Narrative jedoch auf einer Interpretation von Zahlen und Statistiken aufbauen, die weder transparent kommuniziert, noch nachvollziehbar ist, können „gefühlte“ Wahrheiten entstehen, die mit der Realität nicht unbedingt übereinstimmen oder sich gar als konstruierte Kausalitäten entpuppen. Es besteht insofern zuweilen ein Spannungsfeld zwischen ökonomischen Tatsachen und politischer Botschaft, das manchmal – wenn überhaupt – erst bei genauerem Hinsehen

deutlich wird. Von der „neuen Ehrlichkeit“, die den Wählern bereits im Bundestagswahlkampf 2013 versprochen wurde, sind wir zumindest noch ein gutes Stück weit entfernt, wie diese Studie aufzeigt.

Werden „passende“ Narrative bewusst gestrickt, indem unbequeme ökonomische Tatsachen und Zusammenhänge nur unvollständig dargestellt oder gar missverständlich interpretiert werden, ist es an der Zeit, kritische Fragen zu stellen und die Faktenlage noch einmal genauer unter die Lupe zu nehmen – insbesondere dann, wenn aus ihnen politische Handlungsoptionen abgeleitet werden. Denn eines dürfte klar sein: Für die öffentliche Meinungsbildung ist kaum etwas so unabdingbar wie Transparenz und Nachvollziehbarkeit – und das nicht nur in Krisenzeiten.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Nach zwei langen Jahren, in denen sich die mediale Aufmerksamkeit hierzulande fast ausschließlich auf die Covid-19-Pandemie beschränkte, stehen seit Beginn des Jahres 2022 vor allem der Ukrainekrieg, die Energiekrise und die steigenden Inflationsraten im Zentrum der öffentlichen Debatte. Diese teils erschütternden und tragischen Entwicklungen prägen nicht nur das politische Tagesgeschehen, sondern sorgen darüber hinaus ökonomisch wie auch gesellschaftlich für ein hohes Maß an Unsicherheit. Insbesondere die Situation auf den Gasmärkten aufgrund des erheblichen Angebotsrückgangs durch den Wegfall der Gaslieferungen aus Russland macht der deutschen Wirtschaft wie auch den Bürgern zu schaffen. Auf Ebene der Privathaushalte spiegelt sich der Anstieg der Verbraucherpreise vor allem in Kaufkraftverlusten wider, die einen Rückgang des Konsums zur Folge haben. Die inflationsbedingt entstehenden Gewinne bleiben jedoch nicht in Deutschland, da ein Großteil der durch den Preisanstieg hervorgerufenen Mehreinnahmen ins Ausland abfließt. Wenngleich angenommen werden kann, dass sich die hohen Energie- und Lebensmittelpreise nicht dauerhaft auf ihrem aktuellen Niveau bewegen werden, ist dennoch von langfristigen Wohlstandsverlusten auszugehen. Denn selbst bei einem mittelfristigen Rückgang der Energiepreise ist es äußerst unwahrscheinlich, dass diese wieder auf

das Vorkrisenniveau absinken – die Ära der (viel zu) billigen Energiebeschaffung scheint auf absehbare Zeit vorbei zu sein.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen thematisiert die vorliegende Studie vier in der Öffentlichkeit vorherrschende „gefühlte“ Wahrheiten und unterzieht sie einer kritischen Analyse. Zu einer dieser gefühlten Wahrheiten gehört die vermeintlich höhere Wohnkostenbelastung. Durch die nominal steigenden Preise und Mieten entsteht der Eindruck, dass Wohnraum immer teurer wird. Wie hoch die Belastung durch höhere Mieten jedoch tatsächlich ist, wird erst ersichtlich, wenn sie ins Verhältnis zum Haushaltseinkommen gesetzt werden. Darüber hinaus wird in der vorliegenden Publikation die (coronabedingte) implizite Staatsverschuldung offengelegt, die deutlich größer als die ausgewiesene explizite Staatsschuld ist. Ferner wird die Zinsentwicklung der letzten Jahre sowie das aktuelle Inflationsgeschehen und die diesbezügliche Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) genauer unter die Lupe genommen. Der in diesem Zusammenhang oft als „Niedrigzinsphase“ bezeichnete Zeitraum kann jedoch nur als solcher bezeichnet werden, wenn ausschließlich festverzinsliche Wertpapiere betrachtet werden. Werden außerdem Immobilien und Aktien berücksichtigt, wird deutlich, dass sich Sparen trotzdem lohnt.

2 Die Staatsverschuldung explodiert: Die Nachhaltigkeitslücke im Status quo

Ökonomische Tatsache Nr. 1: Die explizite Staatsschuld liegt aktuell bei knapp 2,5 Billionen Euro bzw. 68,7 Prozent des BIP. Seit Beginn der Covid-19-Pandemie ist sie um 10 Prozentpunkte gestiegen. Den weitaus größeren Teil des Schuldenbergs machen jedoch die sogenannten impliziten Schulden aus, die Leistungsversprechen des Staates gegenüber seinen jungen und zukünftigen Bürgern darstellen, die durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckt sind.

Die Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit und die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik erfolgt vor dem Hintergrund des Leitbildes der Generationengerechtigkeit und einer zukunftsfähigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Im Sinne einer fiskalischen Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das langfristige Ziel. Implizite Schulden ergeben sich dabei aus zukünftigen Haushaltsdefiziten, d.h. die zukünftigen Staatseinnahmen werden nicht ausreichen, um die zukünftigen Staatsausgaben zu decken. Der Staat verspricht mehr öffentliche Leistungen,

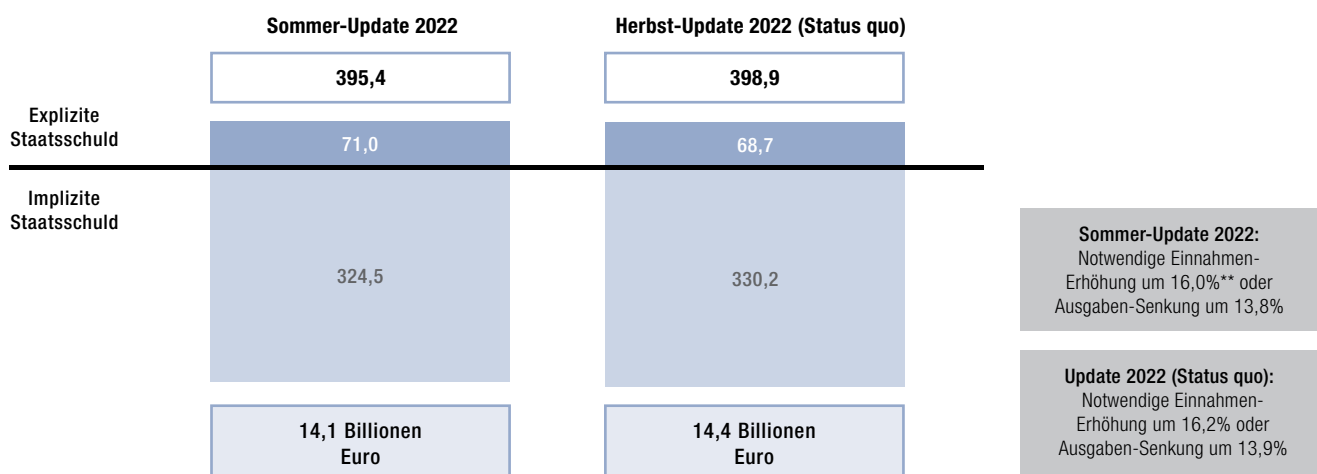
als er mit Steuern und Beiträgen dauerhaft finanzieren kann. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), wobei den vorliegenden Zahlen – im Vergleich zum Sommer-Update 2022 – die endgültigen VGR-Jahresergebnisse zugrunde liegen. Das bestehende Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates spiegelt sich im Status quo-Szenario des diesjährigen Herbst-Updates der Generationenbilanz in einer impliziten Schuld von 330,2 Prozent des BIP wider.

Im Vergleich zum vorangegangenen Sommer-Update ergibt sich durch die Aktualisierung der VGR-Daten¹ ein Anstieg der impliziten, heute noch unsichtbaren, Schulden von 5,7 Prozentpunkten. Bei den expliziten, heute bereits sichtbaren, Staatsschulden ergibt sich demgegenüber ein geringfügiger Rückgang um 2,3 Prozentpunkte von 71,0 auf 68,7 Prozentpunkte des BIP. Dies lässt sich auf das in den endgültigen VGR-Jahresergebnissen leicht nach oben korrigierte BIP bei gleichzeitig niedrigerem Schuldenstand zurückführen. Die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte, definiert als

Abbildung 1:

Leichter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke aufgrund der aktualisierten endgültigen VGR-Jahresergebnisse (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP für das Sommer-Update 2022 (BIP 2021) = 3,57 Billionen Euro; Herbst-Update 2022 (BIP 2021) = 3,60 Billionen Euro.

** Wert der notwendigen Einnahmen-Erhöhung für das Sommer-Update 2022 wurde korrigiert.

¹ Verwendung der endgültigen VGR-Jahresergebnisse (Statistisches Bundesamt, 2022k) im Vergleich zu den vorläufigen VGR-Ergebnissen aus dem Mai 2022 (Statistisches Bundesamt, 2022j).

die Summe aus expliziter und impliziter Verschuldung, beläuft sich demnach auf 398,9 Prozent des BIP im Vergleich zu 395,4 Prozent im Sommer-Update dieses Jahres. Umgerechnet entspricht dies einer Staatsschuld von 14,4 Billionen Euro und damit einem durch die Datenaktualisierung induzierten Schuldenanstieg von 0,3 Billionen Euro.

Die Einnahmen der Gebietskörperschaften fielen gemäß der endgültigen VGR-Jahresergebnisse für 2020 um 1,93 Milliarden Euro und im Jahr 2021 um 0,13 Milliarden Euro höher aus, als sie in den vorläufigen Ergebnissen aus dem Mai 2022 ausgewiesen wurden (vgl. Tabelle 2). Gleichzeitig wurden jedoch auch die Ausgaben der Gebietskörperschaften

für beide Jahre nach oben korrigiert. Im Jahr 2020 lagen diese schlussendlich 4,45 Milliarden Euro und im darauffolgenden Jahr 2021 3,57 Milliarden Euro über den Werten aus der vorläufigen VGR. Die Zunahme der impliziten Verschuldung lässt sich dementsprechend auf den in der endgültigen Version der VGR leicht verschlechterten Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften zurückführen. Auf Grundlage der endgültigen Jahresergebnisse der VGR ergibt sich für das Jahr 2021 ein Defizit der Gebietskörperschaften in Höhe von 138,5 Milliarden Euro und damit ein neues Rekordhoch. Im Krisenjahr 2020 lag das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften noch bei 112,7 Milliarden Euro.

Tabelle 1:

Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen gemäß endgültiger VGR (in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022k).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Gebietskörperschaften	1.003,8	1.116,4	1.116,6	1.255	-112,7	-138,5
Gesetzliche Rentenversicherung	339,8	352,7	344,1	352,4	-4,3	0,3
Gesetzliche Krankenversicherung	273,6	298,8	278,7	298,9	-5,1	-0,1
Soziale Pflegeversicherung	51,1	52,4	47,8	52,3	3,2	0,13
Sonstige Sozialversicherungen	55,7	82,0	84,4	78,1	-28,7	3,9

Unter der Prämisse, dass heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen werden, ergäben sich im Status quo notwendige Ausgabeneinsparungen im Umfang von 13,9 Prozent. Ebenso könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke – unter gleichbleibender Prämisse bezüglich der Lastenverteilung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen – durch dauerhafte Einnahmenerhöhungen von 16,2 Prozent ausgeglichen werden.

Mit Blick auf die Schuldentransparenz der öffentlichen Haushalte ergibt sich im Status quo ein Anteil der impliziten Verschuldung an den Staatsschulden von 82,8 Prozent, während nur 17,2 Prozent der Gesamtverschuldung auf die expliziten Staatsschulden fällt. Insofern wird weiterhin weniger als ein Fünftel der Staatsschulden auch tatsächlich seitens des Staates als solche ausgewiesen, während der weitaus größere Teil der Verschuldung für die Öffentlichkeit im Verborgenen bleibt (vgl. Abbildung 2).

Tabelle 2:

Abweichungen der Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen nach endgültiger VGR 2022 im Vergleich zur vorläufigen VGR aus dem Mai 2022 (in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022j, 2022k), eigene Berechnungen.

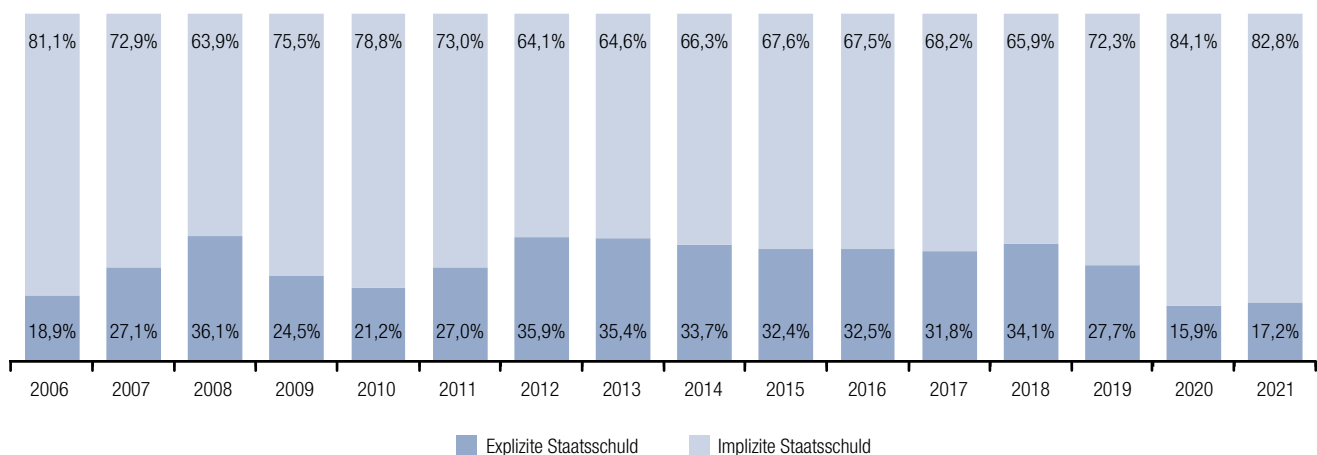
	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Gebietskörperschaften	1,93	0,13	4,45	3,57	-2,52	-3,34
Gesetzliche Rentenversicherung	-0,04	0,11	-0,03	0,29	0,00	-0,18
Gesetzliche Krankenversicherung	0,03	0,13	0,02	0,53	0,00	-0,40
Soziale Pflegeversicherung	0,06	-0,08	0,33	-0,01	-0,16	-0,07
Sonstige Sozialversicherungen	-0,02	0,14	-0,35	-0,39	0,33	0,54

Abbildung 2:

Weiterhin werden nur ein Fünftel der Staatsschulden tatsächlich als solche ausgewiesen

Expliziter und impliziter Anteil der Staatsschulden im Zeitverlauf (in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Das kontrafaktische Szenario aus dem Sommer-Update 2021 stellt die konjunkturelle Entwicklung dar, die zu erwarten gewesen wäre, hätte es die Covid-19-Pandemie nicht gegeben, und illustriert somit eine hypothetische Situation. Den Berechnungen werden hierfür annahmegemäß die Konjunkturentwartungen (Gemeinschaftsdiagnose, 2019) und

Steuerschätzungen (BMF, 2019) aus dem Vorkrisenjahr 2019 zugrunde gelegt.²

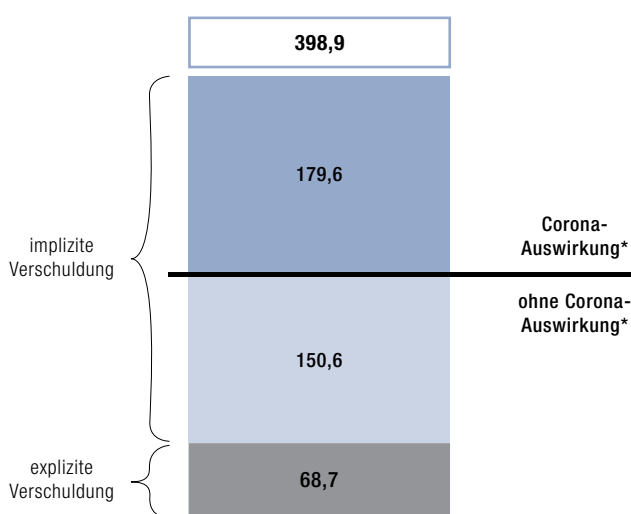
Dieses kontrafaktische Szenario kann als näherungsweise Vergleichsszenario herangezogen werden, um die Größenordnung der fiskalischen Auswirkungen der Pandemie greifbar zu machen. Übertragen auf das diesjährige Herbst-Update ergibt sich auf dieser Grundlage eine ausschließlich coronabedingte implizite Verschuldung von 179,6 Prozent des BIP. Dies entspricht umgerechnet 6,5 Billionen Euro. Die impliziten Schulden ohne Corona-Auswirkungen würden sich hingegen nur auf 150,6 Prozent des BIP oder 5,4 Billionen Euro belaufen. Insgesamt läge die Nachhaltigkeitslücke im kontrafaktischen Szenario aus dem Sommer-Update 2021 nur bei 208,6 Prozent des BIP im Vergleich zu 398,9 Prozent im Status quo-Szenario. Der starke Anstieg ist auf die deutlichen Steuermindereinnahmen infolge des Covid-19-bedingten Wachstumseinbruchs zurückzuführen.

Die bis ins Jahr 2019 durchaus erfreuliche Entwicklung der öffentlichen Finanzen wird insbesondere vor dem Hintergrund der Pandemiebekämpfung häufig angeführt, um die massive explizite Neuverschuldung zu relativieren. Fünf Jahre in Folge konnte der Staat einen Finanzierungsüberschuss erwirtschaften. Seit 2010 bis zum Ausbruch von Covid-19 war die deutsche Wirtschaft auf einem Wachstumskurs – wenn gleich bereits vor der Pandemie nur noch in abgeschwächter Form. Der Anstieg der expliziten Schulden infolge der Hilfspakete und Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung sei deshalb unproblematisch: Man habe ja schließlich zuvor gut gewirtschaftet und würde das auch nach Ende der Pandemie wieder tun. Ignoriert werden dabei jedoch – wie so oft – die impliziten Staatsschulden, die alle Verbindlichkeiten berücksichtigen, die der Staat gegenüber seinen Bürgern eingegangen ist und welche im Vergleich zum Vorkrisenjahr massiv angestiegen sind. Da alle impliziten Schulden irgendwann zu expliziten Schulden werden, sollten die politischen Verantwortlichen dieser Problematik durch konsolidierende Maßnahmen entgegenwirken.

Abbildung 3:
Anstieg der impliziten Staatsschuld auch Covid-19-bedingt

Anteil der expliziten und impliziten Verschuldung an der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Es handelt sich hier um Abschätzungen auf Basis des kontrafaktischen Szenarios aus dem Sommer-Update 2021, hierzu Raffelhüschen et al. (2021a).

2 Für eine detaillierte Beschreibung siehe Bahnsen et al. (2020) sowie Raffelhüschen et al. (2021a).

3 Staatsverschuldung und Inflation

3.1 Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Preisentwicklung

Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 sind die Inflationsraten deutlich gestiegen. Hierfür verantwortlich war einerseits der starke Anstieg der aggregierten Nachfrage in Folge der expansiven fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen sowie des Wegfalls vieler Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung. Andererseits ergaben sich erhebliche Lieferengpässe, insbesondere bei Rohstoffen, als Folge der globalen Überlastung der Logistik durch den wirtschaftlichen Erholungs-

prozess. Verstärkt wurde dieser Prozess zusätzlich durch die restriktive Zero-Covid-Strategie Chinas, die sich ebenfalls preiserhöhend ausgewirkt hat (Horst et al., 2022).

Seit einigen Monaten sorgen vor allem die hohen Energiepreise für steigende Inflationsraten bei den gewerblichen Erzeugerpreisen, die sich mittlerweile auf einem Rekordniveau befinden (vgl. Abbildung 4). Dabei wirken sich die enormen Preissteigerungen auf den vorgelagerten Wirtschaftsstufen wiederum preiserhöhend auf die Verbraucherpreise aus. Im Vergleich zum Vorjahresmonat fielen die gewerblichen Erzeuger- sowie die Verbraucherpreise im September 2022 um 45,8 Prozent bzw. 10 Prozent höher aus (Statistisches Bundesamt, 2022b, 2022h).

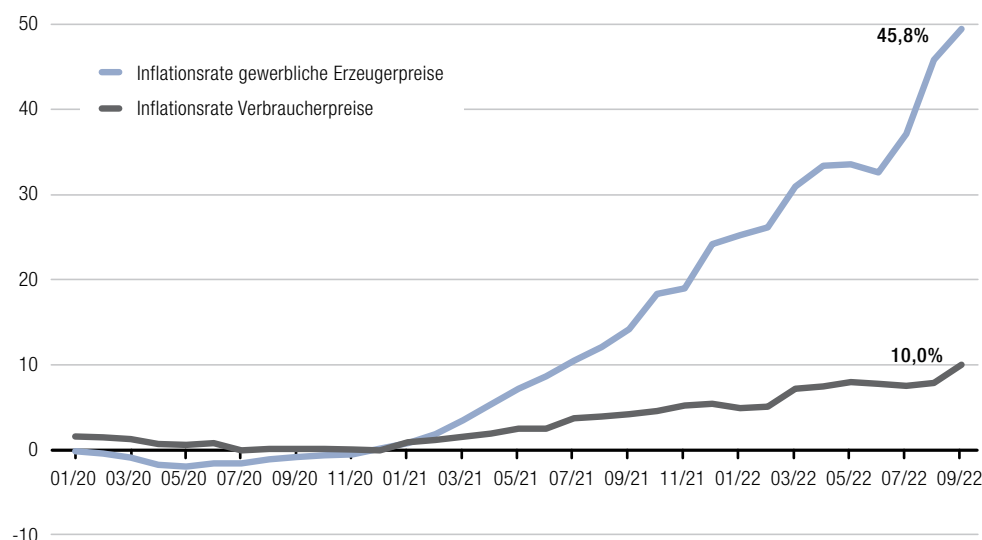


Abbildung 4:
Die Preise steigen wie noch nie

Entwicklung der jährlichen Inflationsrate der gewerblichen Erzeugerpreise (Erzeugerpreisindex) und der Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex) seit Januar 2020 (in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022b, 2022h).

Getrieben wird die gegenwärtige Inflationsdynamik von nach wie vor gestörten Lieferketten infolge der Covid-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, der insbesondere auf den Energiemärkten für eine Gasknappheit sorgt und die Preise für Energie in ungeahnte Höhen schießen lässt. So lagen die Energiepreise im Oktober 2022 um 43 Prozent höher als im Vorjahresmonat – und das, obwohl sich im Oktober die Mehrwertsteuersenkung auf Erdgaslieferungen und Fernwärme preisdämpfend ausgewirkt haben dürfte (Statistisches Bundesamt, 2022g).

Für die privaten Haushalte resultiert aus den stark gestiegenen Energiepreisen eine Doppelbelastung, da sie sich nicht nur einer Verteuerung von Gas und Elektrizität für ihren

individuellen Verbrauch gegenübersehen, sondern die Unternehmen teilweise ihre energiebedingten Mehrkosten außerdem in Form von Preiserhöhungen ihrerseits an die privaten Verbraucher weitergeben. Bei hohen Lohnabschlüssen, die wiederum die Nachfrage erhöhen, droht außerdem eine Lohn-Preis-Spirale, die die Inflation weiter anheizt.

Die Rekordinflation kann als eines der drängendsten gesellschaftspolitischen Probleme der Gegenwart verstanden werden, das seitens der Politik schnellstmöglich an der Wurzel angegangen werden sollte. Denn wie Sinn (2021) treffend feststellt: Wenn die Stabilität des Geldes infolge einer ausufernden Inflation nicht mehr gesichert ist, bricht ein Grundpfeiler unserer marktwirtschaftlichen Ordnung weg.

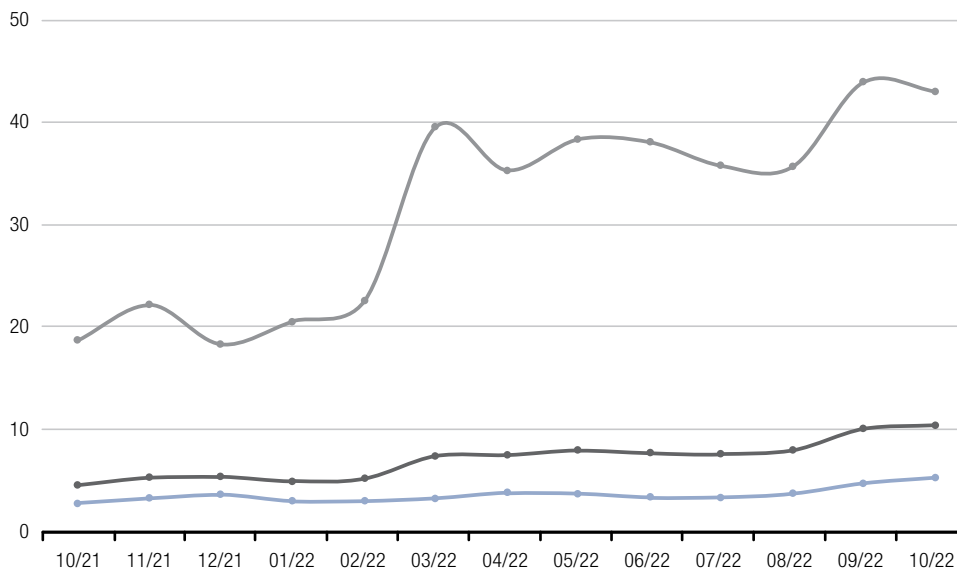


Abbildung 5:
Hohe Inflationsdynamik
im Energiesektor

Entwicklung der Kerninflationsrate, des Verbraucherpreisindex (Gesamtindex) und der Energiepreise (Teilindex) in den letzten 12 Monaten (in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022d, 2022e, 2022f, 2022g).

— Energie (Teilindex)
— VPI (Gesamtindex)
— Kerninflationsrate

3.2 Die Geldpolitik der EZB und ihre Auswirkungen auf das Inflationsgeschehen

Ökonomische Tatsache Nr. 2: Der gegenwärtig zu beobachtenden Inflation hat die EZB bereits vor Jahren die Basis bereitet. Die Covid-19-Pandemie und der Ukrainekrieg sind lediglich Auslöser und Verstärker, aber keine originären Verursacher des aktuellen Inflationsgeschehens.

Zwar kann die EZB selbstverständlich weder für die Covid-19-Pandemie noch für den russischen Angriffskrieg und seine Folgen verantwortlich gemacht werden. Dennoch trägt sie in Bezug auf die steigenden Staatsschulden und das derzeitige Inflationsgeschehen im Euroraum eine Mitverantwortung. Durch ihre Niedrigzinspolitik und die großflächigen Ankaufprogramme von Staatsanleihen hat die EZB die Zentralbankgeldmenge im Euroraum massiv aufgebläht. Das Zentralbankgeld (M0) umfasst sämtliches von der Zentralbank in Umlauf gebrachtes Bargeld sowie Sichteinlagen von Dritten, insbesondere den Geschäftsbanken³, die bei der Zentralbank unterhalten werden (Deutsche Bundesbank, 2022b).

Konkret heißt das: Zwischen dem Ausbruch der Finanzkrise im Sommer 2008 und September 2021 stieg die Zentralbankgeldmenge im Euroraum von 880 Milliarden auf etwa 6 Billionen Euro (vgl. Abbildung 6). Das entspricht nahezu einer Versiebenfachung (EZB, 2022a). Als Begründung für diese expansive Geldpolitik der EZB wurde damals zunächst die Erhöhung der zu diesem Zeitpunkt sehr niedrigen – von manchen Beobachtern als an der Grenze zur Deflation liegend interpretierten – Inflation angeführt.

Ein erstes wichtiges Programm, mit dem die EZB den Ankauf von Staatsanleihen forcierte, war das Securities Markets Programme (SMP), welches im Mai 2010 von der EZB eingeführt wurde und unter dessen Namen die Notenbanken des Eurosystems Staatsanleihen der Euro-Länder im Wert von insgesamt 223 Milliarden Euro erwarben. Dabei wurden großflächig die Staatspapiere jener Länder gekauft, die sich aufgrund ihrer finanziellen Situation am Kapitalmarkt mit hohen Risikoaufschlägen konfrontiert sahen, wie Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien. So kam es ab Mitte des Jahres 2011 bis Mitte des Jahres 2012 – also während drohender Staatspleiten und dem griechischen Schuldenschnitt – zu einem rapiden Anstieg der Zentralbankgeldmenge.

³ Die Sichteinlagen der Geschäftsbanken dienen dabei nicht nur der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, sondern sind auch Ausdruck der bindenden Mindestreserve, die die Geschäftsbanken bei der Zentralbank halten müssen.



Abbildung 6:
Starker Anstieg der
Zentralbankgeldmenge
seit 2015

Die Entwicklung der Zentralbankgeldmenge M0 (in Milliarden Euro)

Quelle: EZB (2022a).

Anschließend entfalteten die großflächigen EZB-Rettungsschirme EFSF und ESM, deren Gesamtvolumen sich auf 990 Milliarden Euro belief, ihre Wirkung (Sinn, 2021). Ferner erklärte die EZB im Rahmen ihrer sogenannten Outright Monetary Transactions (OMT), dass sie im Falle drohender Staatsschuldenkrisen nahezu unbegrenzt die Staatsanleihen des betroffenen Mitgliedstaates aufkaufen würde, sodass eine Phase der Entspannung auf den Kapitalmärkten einsetzte (Kronberger Kreis, 2021).

Mit dem Beschluss der Quantitative Easing-Strategie im Januar 2015 begann der erneute – nahezu explosionsartige – Anstieg der Zentralbankgeldmenge. Die quantitative Lockerung dient als geldpolitisches Instrument, wenn die Zinsuntergrenze erreicht ist. Durch den Ankauf von Wertpapieren kommt es zu einer beträchtlichen Ausweitung der Notenbankbilanz, ohne dass der Notenbankzinssatz verändert wird (Wieland, 2020). Die quantitative Lockerung führt dabei insbesondere zu einer erhöhten Risikobereitschaft bei Banken und Anlegern und hat darüber hinaus steigende Vermögenspreise zur Folge (Kronberger Kreis, 2021). Der Löwenanteil des Programms entfiel auf das Public Sector Purchase Programme (PSPP): Allein zwischen März 2015 und Dezember 2018 wurden Staatsanleihen in Höhe von 2,17 Billionen Euro (Nennwert) erworben (Afflatet, 2019).

Mit dem PSPP weitete die EZB ihre Staatspapierkäufe massiv aus und begab sich in neues geldpolitisches Fahrwasser, da kurzfristige Kredite an Bedeutung verloren, wäh-

rend der Wertpapierkauf immer weiter ausgeweitet wurde. Eingeführt wurden die Wertpapierkäufe 2015 in erster Linie, da zu diesem Zeitpunkt die Zinsuntergrenze von Null erreicht worden war und insofern die Absenkung des Zinssatzes für die EZB als geldpolitisches Instrument ausschied (Horst et al., 2022). Das monatliche Volumen der Staatspapierkäufe belief sich auf 60 bis zeitweise 80 Milliarden Euro (Deutsche Bundesbank, 2022a) – eine Größenordnung, die das Volumen des SMP bei weitem in den Schatten stellte. Die Käufe der nationalen Notenbanken waren dabei an den EZB-Kapitalschlüssel gebunden, der sich hälftig aus BIP- und Bevölkerungsanteil errechnet. Durch diese Art der Berechnung resultiert eine Begünstigung im Rahmen des PSPP der weniger wohlhabenden Euroländer, deren Bevölkerungsgewicht größer als ihr BIP-Gewicht ist (Hansen und Meyer, 2020). Jedoch wurde dieser Verteilungsschlüssel in der Praxis nur begrenzt eingehalten. Stattdessen erwarben die nationalen Notenbanken vermehrt Staatspapiere der finanziell geschwächten Euro-Länder (Heinemann, 2017). Problematisch ist dies vor allem deswegen, weil die EZB damit im Grunde eine indirekte Staats- bzw. Schuldenfinanzierung der Mitgliedstaaten des Euroraums betreibt und ihr Mandat der Preisniveaustabilität zugunsten (unerlaubter) fiskalpolitischer Eingriffe vernachlässigt. Auch das Bundesverfassungsgericht stufte die Errichtung und Durchführung des PSPP durch die EZB zunächst als Überschreitung ihrer „primärrechtlich eingeräumten Kompetenzen“ ein (BVerfG, 2020).

Durch das PSPP verbesserten sich die Refinanzierungsbedingungen für die Mitgliedstaaten, da sie sich nun zu deutlich günstigeren Konditionen am Kapitalmarkt mit Krediten versorgen konnten (BVerfG, 2020). Indem die EZB mehr Anleihen kaufte als von den Staaten neu ausgegeben wurden, finanzierte sie indirekt die Neuverschuldung (Fuest, 2022). Während der Krisenjahre seit 2008 wurden 75 Prozent des Schuldenzuwachses der Euro-Länder indirekt über die EZB und die nationalen Notenbanken finanziert – wenngleich die Abwicklung über die zwischengeschalteten Geschäftsbanken stattfand (Sinn, 2021). Vor diesem Hintergrund erstaunt es wenig, dass Sinn (2021, S. 110) das Eurosystem als „fiskalische Rettungsinstitution, ja fast schon eine Bad Bank“ bezeichnet.

Die quantitative Lockerung wurde zum Jahresende 2018 bei einem Stand von circa 40 Prozent des BIP des Euroraums (4500 Milliarden Euro) vorerst beendet, bevor im September des darauffolgenden Jahres erneut mit monatlichen Netto-Anleihekäufen in Höhe von 20 Milliarden Euro begonnen wurde (Kronberger Kreis, 2021).

Mit dem als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie ins Leben gerufenen Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) führte die EZB den Kurs der massiven Bilanzausweitung weiter fort. Das ursprüngliche Volumen von 750 Milliarden Euro wurde im Juni 2020 um 600 Milliarden Euro und im November 2020 erneut um 500 Milliarden Euro erweitert (EZB, 2022d).

Die jahrelange expansive Geldpolitik der EZB führte zu einer Entkopplung des Wachstums von Zentralbankgeldmenge und BIP und verursachte damit inflationäre Tendenzen (vgl. Box 1). Vergleicht man die Zentralbankgeldmenge im September 2021 (6 Billionen Euro) mit jener Geldmenge, die sich im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung der Eurozone vor 2008 als ausreichend bewährt hatte (1,1 Billionen Euro), ergibt sich ein Überhang von 4,9 Billionen Euro. Dieser Geldüberhang lässt sich zu etwa 80 Prozent durch die diversen Ankaufprogramme von Staatspapieren erklären (Sinn, 2021).

Aus ökonomischer Perspektive zunächst erstaunlich ist im Hinblick auf die genannten Entwicklungen, dass die Infla-

Infobox zur Quantitätsgleichung

Box 1

Die Quantitätsgleichung (Einkommensversion) lautet: $M \cdot V_y = Y \cdot P$

M	Geldmenge: Diese kann über die Geldmengenaggregate (M0-M3) genau definiert und gemessen werden.
V_y	Einkommensgeschwindigkeit des Geldes: Diese bemisst ausschließlich die Zahlungshäufigkeit („Umlaufgeschwindigkeit“) der Transaktionen, die im realen BIP gemessen werden.
P	Preisniveau: Es bezeichnet den durchschnittlichen Preis aller Transaktionen, die mittels der als Geld definierten Größe durchgeführt wurden.
Y	Reales BIP

Bei der obigen Quantitätsgleichung handelt es sich um eine Identität, sie ist also per Definition und Konstruktion immer wahr und somit einer kausalen Interpretation der Variablen nicht zugänglich.

Zur Quantitätstheorie wird die Quantitätsgleichung durch zusätzliche Annahmen über einzelne Variablen und eine unterstellte Wirkungsrichtung von der Geldmenge zum Preisniveau: Es wird dabei angenommen, dass

- (1) die Einkommensgeschwindigkeit („Umlaufgeschwindigkeit“) relativ konstant bleibt und
- (2) sich eine Preisniveauänderung als Folge einer Geldmengenveränderung ergibt.

Die Menge des Geldes bestimmt somit das Preisniveau, wenn Y und V_y konstant sind (bzw. sich nur geringfügig ändern).

Quelle: Issing (2011).

tionsrate in der Eurozone trotz der jahrelangen expansiven Geldpolitik lange unter dem Zielwert von 2 Prozent lag. Eine Erklärung hierfür ist die Tatsache, dass das von der Zentralbank neu in Umlauf gebrachte Geld zu großen Teilen von den Banken (und anderen Marktteilnehmern) gehortet wurde (Sinn, 2021). Zu steigenden Inflationsraten kam es erst, als es im Zuge von Covid-19 und den damit einhergehenden massiven Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivität infolge von Lieferengpässen nicht nur zu einem drastischen

Angebotsrückgang kam, sondern gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Nachfrage seitens der Politik massiv von den schuldenfinanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der ökonomischen Auswirkungen der Pandemie gestützt wurde. Die Pandemie kann insofern nicht als originärer Verursacher angeführt werden, sondern ist vielmehr als ein Auslöser der gegenwärtigen Inflationsdynamik zu begreifen.

Im Juli 2022 entschied sich die EZB für einen Kurswechsel und hob nach 11 Jahren erstmals die Leitzinsen im Euro-

Infobox zu Zinsspreads

Box 2

Zinsdifferenzen zwischen den Anleihen der Euroländer sind als Risikoprämien zu verstehen, die einen Indikator für die relative Stabilität der jeweiligen Volkswirtschaften darstellen und indirekt Informationen über ihre Wirtschaftspolitik liefern. Sind diese Zinsunterschiede groß, deutet das auf sehr unterschiedliche (wirtschaftliche) Entwicklungen in den Ländern des Euroraums hin und lässt deutliche strukturelle Divergenzen vermuten (Menkhoff, 2011).

Unter anderem das OMT und PSPP der EZB sorgten dafür, dass sich die Zinsunterschiede für zehnjährige Staatsanleihen, die sich im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt seit 2008 bedeutend vergrößert hatten, ab dem Jahr 2012 wieder verkleinerten.

Die Nivellierung der Zinsspreads in Folge der endgültigen Entscheidung über die Euro-Einführung 1998 hatte zuvor zu einer Entlastung der hoch verschuldeten Staaten, allen voran Italiens, geführt und resultierte in einer deutlichen Verbesserung ihrer Leistungsbilanzen. Wenngleich der Zinsvorteil zunächst dafür genutzt wurde, die hohe Verschuldung abzubauen, führte die Situation insgesamt dazu, dass sich die finanziell schwachen Länder des Mittelmeerraumes zu extrem günstigen Konditionen mit Krediten versorgen konnten, was letztlich in einer deutlichen Ausweitung der Staatsverschuldung resultierte (Sinn, 2021).⁴ Welche Gefahren von ausufernden Staatsschulden ausgehen können, insbesondere in Verbindung mit weiteren ökonomischen Fehlentwicklungen, hat uns die Eurokrise schmerzlich vor Augen geführt (Raffelhüschen et al., 2021b).

Mittlerweile dienen die Zinsaufschläge für die Staatsanleihen der hoch verschuldeten Mitgliedstaaten offiziell als Legitimationsgrundlage für das Eingreifen der EZB, da diese die Wirksamkeit der Geldpolitik einschränken oder gar verhindern würden. Schlussendlich resultiert diese Argumentationslogik in der Zusicherung der EZB, jedes noch so hohe Staatsdefizit der Mitgliedstaaten zu finanzieren (Fuest, 2022).

raum um 0,75 Prozentpunkte an, im September und Oktober erfolgten weitere Zinserhöhungen. Damit liegt der Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte mit Wirkung zum 2. November 2022 bei 2,0 Prozent (Stand: Oktober 2022).⁵ Das zögerliche Verhalten der EZB ist dabei kritisch zu beurteilen,

da die Kosten der Rückführung hoher Inflationsraten umso kostspieliger sind, je länger man diese hinauszögert.

Die US-Notenbank hat im Vergleich dazu deutlich früher und stärker reagiert. Der Leitzins wurde im Oktober bereits zum vierten Mal um 0,75 Prozentpunkte erhöht. Gegenwärtig

⁴ Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem europäischen Schuldenproblem siehe König (2022).

⁵ Die beiden anderen Leitzinsen der EZB, der Zinssatz für die Spitzenrefinanzierungsfazilität sowie der Zinssatz für die Einlagefazilität, wurden mit Wirkung zum 2. November 2022 auf 2,25 Prozent bzw. 1,50 Prozent erhöht.

liegt er damit bei einer Spanne von 3,75 bis 4 Prozent (Federal Reserve Bank of New York, 2022). Durch die kontraktiven Maßnahmen der US-Notenbank besteht hierzulande grundsätzlich die Gefahr von zusätzlichen importierten Preissteigerungen, denn durch die stärkeren Erhöhungen des amerikanischen Zinses kommt es zu einer Abwertung des Euro im Vergleich zum amerikanischen Dollar, was wiederum die Nachfrage nach Produkten in der Eurozone ankurbelt (Horst et al., 2022). Ferner steigen die Kosten für Importe, was zusätzlich für einen preistreibenden Effekt sorgt.

Zeitgleich mit der Anhebung des Leitzinses führte die EZB außerdem ein neues geldpolitisches Rettungsinstrument ein, das sogenannte Transmission Protection Instrument (TPI). Aktiviert werden kann das TPI „[...] um ungerechtfertigten, ungeordneten Marktdynamiken entgegenzuwirken, die eine ernsthafte Bedrohung für die Transmission der Geldpolitik im Euroraum darstellen“ (EZB, 2022b).

Ziel des TPI ist es, Zinsdifferenzen (vgl. Box 2) zwischen den Mitgliedstaaten zu begrenzen, indem die EZB gezielt

Staatsanleihen einzelner Mitglieder des Eurosystems aufkauft, also beim Kauf von Anleihen von ihrem in der Regel angewandten Kapitalschlüssel abweicht. Die EZB begründet ihr Vorgehen dabei mit einem möglichen – auf Grundlage der makroökonomischen Fundamentaldaten ungerechtfertigten – Anstieg der Risikoprämien einiger Euro-Länder in Folge der Zinserhöhungen. Dies könnte dazu führen, dass aufgrund der pessimistischen Erwartungshaltung unter Investoren die Zinsen massiv ansteigen, sodass letztendlich die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Staaten gefährdet sein könnte. Dabei handelt es sich weniger um eine geldpolitische als vielmehr um eine fiskalpolitische Maßnahme, hat sie doch letztendlich das Ziel, die Solvenz der Mitgliedstaaten zu sichern (Fuest, 2022). Anstatt ein Instrument zur zielgerichteten Inflationsbekämpfung zu sein, lässt das TPI vielmehr unerwünschte fiskalische Umverteilungseffekte befürchten. Darüber hinaus werden durch die anhaltende Krisenpolitik der EZB kaum Anreize für die Euro-Länder geschaffen, die so dringend notwendige Konsolidierung ihrer Haushaltspolitik anzugehen.

4 Eine „Niedrigzins“-Phase? Die gab es nicht

Ökonomische Tatsache Nr. 3: Obwohl in der Öffentlichkeit oft von der sogenannten Niedrigzinsphase der letzten Jahre gesprochen wird, lässt sich die durchschnittliche Rendite über ein breites Spektrum an Assetklassen nicht mit dem Attribut „Niedrigzins“ beschreiben.

Als Reaktion auf die globale Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 senkte die EZB den wichtigsten Leitzins, den der Hauptrefinanzierungsfazilität, auf ein Prozent. Dieses Niveau wurde nach einer 5-jährigen Nullzinsphase seitdem erstmals wieder mit der Erhöhung der Leitzinsen auf 1,25 Prozent am 14. September 2022 überschritten (EZB, 2022c). Der dauerhaft niedrige Leitzins betrifft hauptsächlich die Anlageklas-

se der festverzinslichen Finanzprodukte und stellt deutsche „Sparer“ vor eine große Herausforderung. Der „Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte“ der Deutschen Bundesbank zufolge, sind rund 80 Prozent des Geldvermögens privater Haushalte in Deutschland in Anlageformen investiert, welche maßgeblich durch festverzinsliche Anleihen geprägt sind – hauptsächlich Versicherungen, Termin- und Spareinlagen, Bargeld sowie Sichteinlagen (Deutsche Bundesbank, 2022d). Die tatsächliche jährliche Verzinsung dieser Anlageprodukte ist direkt von der Niedrigzinspolitik der EZB betroffen und lag im Durchschnitt der letzten 10 Jahre bei lediglich 0,43 Prozent nominal.

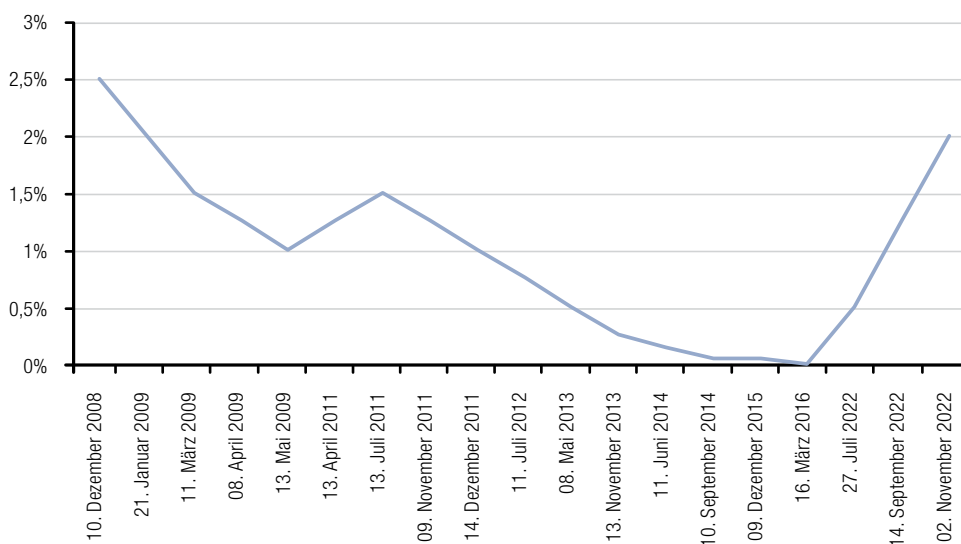


Abbildung 7:
Geldpolitischer
Kurswechsel

Höhe des Zinssatzes für das
Hauptrefinanzierungsgeschäft
der EZB im Zeitverlauf (in
Prozent)

Quelle: EZB (2022c), eigene
Darstellung.

Nur 17 Prozent der in Deutschland lebenden Bevölkerung besitzt Aktien und nur ca. 15 Prozent des Geldvermögens sind in Investmentfonds oder Aktien angelegt. Insgesamt stellte die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein sehr konservatives Anlagebild auch während der Niedrigzinsphase fest (BaFin, 2020). Betrachtet man die Wohneigentumsquote im Jahr 2021 lässt sich feststellen, dass rund 50 Prozent der in Deutschland lebenden Bevölkerung Wohneigentum besitzt – im Europäischen Vergleich weist nur die Schweiz mit 41 Prozent Eigentümern eine nied-

rigere Quote auf (Eurostat, 2022). Die Rendite des Realkapitals (Immobilien und Aktien) wird nicht unmittelbar von der (Niedrig-)Zinspolitik der EZB beeinflusst, woraus die Frage resultiert, auf welchem Niveau die Rendite im Jahr 2022 liegt. Die betrachtete Kennziffer, die durationsgewichtete Rendite, setzt Zahlungsströme eines Jahres ins Verhältnis zu Anschaffungskosten unter Berücksichtigung der Dauer (Duration) der Kapitalstockbildung. Zur Berechnung werden die im Jahre 2022 erhaltenen Kupons in Relation zu den durchschnittlichen Anschaffungskosten der letzten 10 bzw. 25 Jahre ge-

setzt. Die Renditen sind jeweils in nominalen sowie in realen Werten⁶ angegeben.

Anleihen:

Die Renditekennzahl der Anleihen wird aus den durchschnittlichen Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen der letzten 10 Jahre gebildet (Deutsche Bundesbank, 2022e). Für diesen Zeitraum ergibt sich eine nominale Rendite von 0,43 Prozent und eine reale Rendite von 0,27 Prozent.

Aktien:

Die Rentabilität von Aktien wird aus dem Verhältnis der durchschnittlichen Dividende 2022 pro Aktie zum durchschnittlichen Anschaffungspreis pro Aktie der letzten 25 Jahre hergeleitet. Hierbei werden alle dividendenausschüttenden Titel aus dem deutschen Aktienindex (DAX) sowie dem Mid-Cap-DAX (MDAX) berücksichtigt (Deutsche Börse, 2022). Die Rendite wurde ebenfalls nach Indexierungsdauer tagesgenau gewichtet. Sollte ein Titel kürzer als 25 Jahre im Index vertreten sein, wird die maximale Laufzeit verwendet. Für die

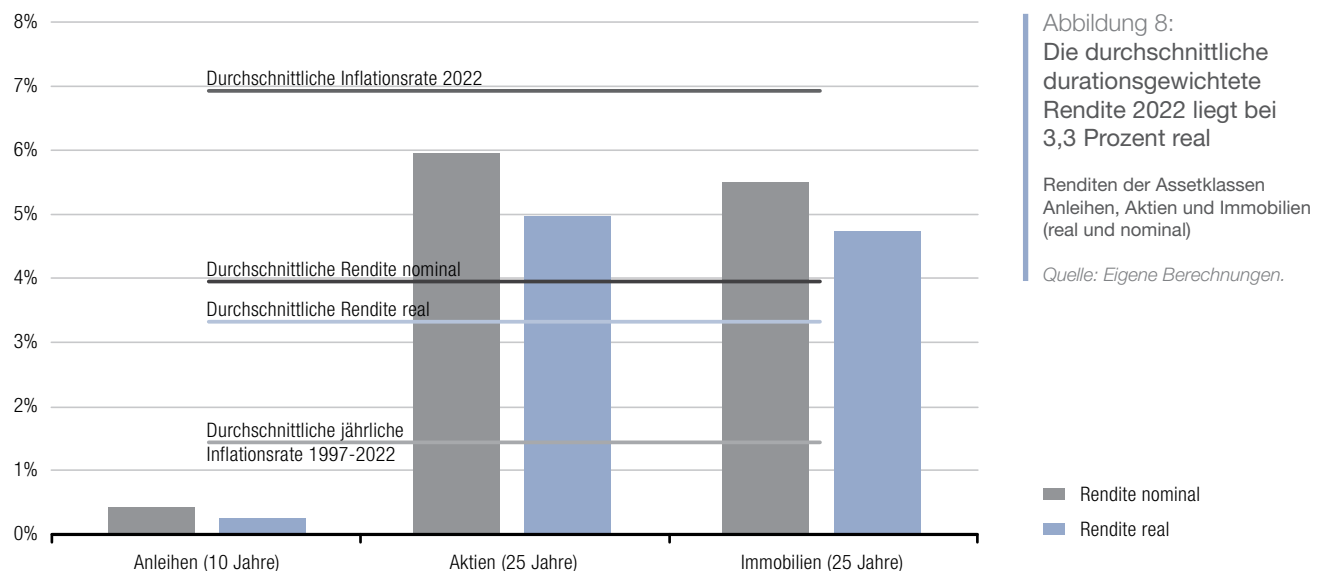
Dividenden 2022 ergibt sich somit eine durationsgewichtete Rendite von 5,96 Prozent nominal sowie 4,96 Prozent real.

Immobilien:

Die Rentabilität von Wohneigentum wird aus dem Verhältnis der durchschnittlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter des Jahres 2022 zum durchschnittlichen Anschaffungspreis der letzten 25 Jahre gebildet, wobei sowohl Häuser als auch Wohnungen berücksichtigt werden. Als Datengrundlage diente der Scientific-Use-File „RWI-GEO-RED“ v6.1 des RWI Essen (RWI und ImmobilienScout24, 2022). Die Anschaffungskosten werden mittels Kaufpreisindex der OECD (2021) angepasst. Die Rendite der Mieteinnahmen des Jahres 2022 aus Immobilien liegt bei 5,50 Prozent nominal bzw. 4,74 Prozent real.

Durchschnittliche durationsgewichtete Rendite aller Anlageklassen:

Der Durchschnitt dieser drei Anlageformen liegt bei 3,96 Prozent nominal und 3,32 Prozent real. Mit einem Portfolio,



⁶ Berechnet anhand des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes (2022i).

welches diese Assetklassen zu gleichen Teilen halten würde, ließe sich heute also eine zu Anleihen vergleichsweise hohe laufende Rendite erwirtschaften.

Die Rendite im Durchschnitt aller dargestellten Assetklassen lässt sich kaum als „Niedrigzins“ bewerten – hauptverantwortlich dafür ist das Realkapital. Die omnipräsente „Niedrigzinsphase“ ist lediglich im Bereich festverzinslicher Wertpapiere existent. Der deutsche „Sparer“ wird jedoch aufgrund seiner beschriebenen Anlagetätigkeit von einer niedrigen Rendite heimgesucht. Durch die EU-Richtlinie „Solvency II“ sind Versicherer und Rückversicherer dazu verpflichtet, zu großen Teilen in festverzinsliche Wertpapiere zu investieren. Dies bedeutet eine schlechte Rendite für private Anleger,

die in Lebensversicherungen, private Rentenversicherungen, Betriebsrenten oder ähnliche Produkte investieren. Es gibt jedoch auch einen Profiteur der niedrigen Verzinsung: den Emittenten – also den Staat. Deutschland konnte sich ausgesprochen günstig am Kapitalmarkt verschulden. Dadurch, dass viele Anleger aufgrund der EU-Richtlinie in deutsche Staatsanleihen investieren mussten, trug dies zur Vergünstigung der Konditionen bei. Was für den Staat ein gutes Geschäft war, mussten die Sparer mit niedrigen Erträgen bezahlen. Wer sich auf maßgeblich staatlich regulierte Produkte verlassen hat oder wie im Beispiel von Betriebsrenten gar keine Wahl hatte, finanziert bis heute mit seinen niedrigen Erlösen den deutschen Staat.

5 Die Mietkostenbelastungsquote ist konstant geblieben

5.1 Die Mietkostenbelastung

Ökonomische Tatsache Nr. 4: Die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen hat sich nicht verringert, wenn man neben den durchschnittlichen Bestandsmieten auch die Entwicklung der Nettoeinkommen berücksichtigt. Zwar suggeriert die öffentliche Diskussion, dass für eine überwiegende Zahl der Menschen die Mietpreise nicht mehr bezahlbar seien, allerdings liegt dieser Aussage eine verkürzte Analyse zugrunde.

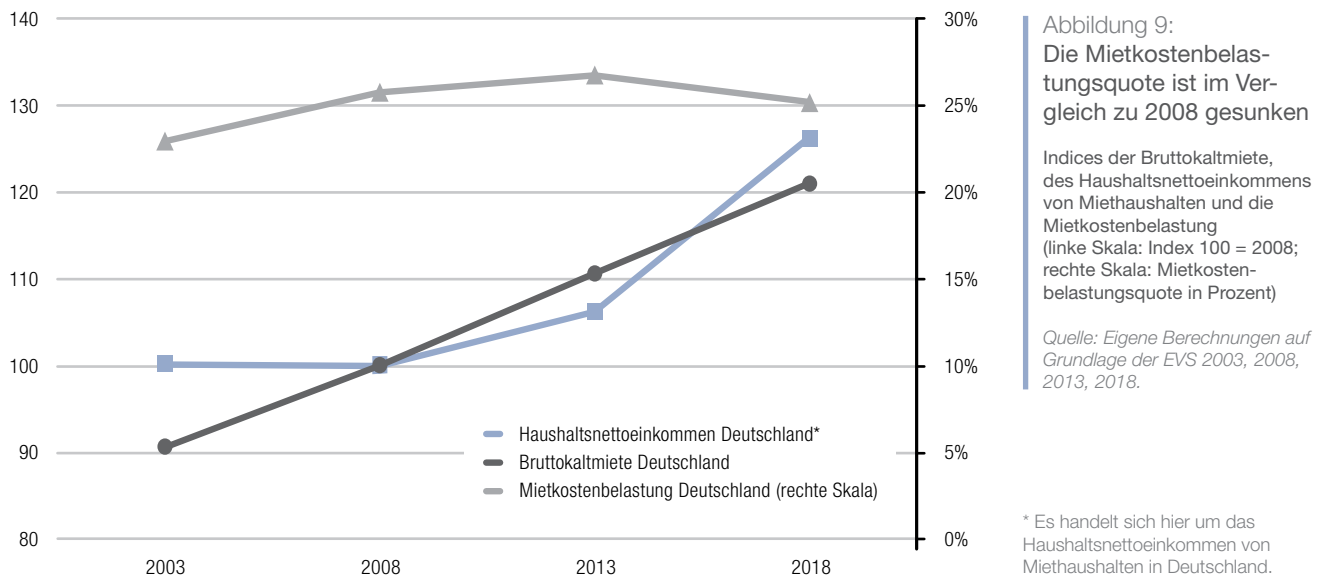
Der Fokus der Debatte um bezahlbares Wohnen liegt in erster Linie auf den als allgemein zu hoch empfundenen Mieten. Eine differenzierte Betrachtung, beispielsweise um welche Mieten es sich handelt oder was „zu hoch“ bedeutet, findet oftmals nicht statt. Die nominale Höhe der Mieten sowie deren Veränderungsrate sind nicht dazu geeignet, die Belastung durch die Mietzahlungen zu erfassen. Wie für alle anderen Güter auch, gilt es zu bestimmen, wie sich der Preis in Relation zum Einkommen entwickelt bzw. wie lange

ein Individuum oder Haushalt für seine Mietwohnung arbeiten muss. Hierfür sollte ein Erschwinglichkeitsindikator herangezogen werden, der die Bezahlbarkeit des Wohnens misst. Der meistgenutzte Indikator ist in diesem Fall die Mietkostenbelastungsquote, die als das Verhältnis der Bruttokaltmiete zum Haushaltsnettoeinkommen definiert ist.

Für die vorliegenden Berechnungen wurden die Einkommens- und Verbraucherstichproben (EVS) der Jahre 2003, 2008, 2013 sowie 2018 herangezogen. Die EVS ist eine amtliche Statistik, für die alle 5 Jahre ca. 60.000 private Haushalte zu ihrer Einkommens- und Vermögenssituation sowie ihren Konsumausgaben befragt werden. Für die nachstehenden Berechnungen erfolgte eine Gewichtung, sodass die Stichproben repräsentativ für die deutsche Bevölkerung stehen.

Zunächst wurde die durchschnittliche Bruttokaltmiete ermittelt, die sich aus der Subtraktion der Strom- und Heizkosten von der Warmmiete ergibt.⁷ Die Steigerung der Bruttokaltmiete um rund 20 Prozent zwischen 2008 und 2018 (siehe Abbildung 9) liegt in etwa in der gleichen Größenordnung wie die Steigerung im Rahmen des Bestandsmieten-

⁷ Der Wahl der Bruttokaltmiete liegt die Ratio zugrunde, dass diese den Anteil der Fixkosten an den Wohnkosten darstellt. Umlagekosten wie die Grundsteuer oder Hausmeisterkosten sind für den einzelnen Miethaushalt fix, sodass diese Kosten in der Bruttokaltmiete enthalten sind. Dagegen sind die Kosten für beispielsweise Elektrizität oder Heizung zumindest zu einem Teil variabel und unterliegen einer höheren Volatilität. Die Verwendung der Bruttokaltmiete zur Errechnung der Belastungsquote erleichtert daher sowohl die temporale Vergleichbarkeit als auch die zwischen Miet- und Eigentümerhaushalten, da beispielsweise freistehende Einfamilienhäuser, die höhere variable Nebenkosten pro Quadratmeter haben als Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern, hauptsächlich selbstgenutzt werden.



indexes des Statistischen Bundesamts (siehe Abbildung 10) und erscheint somit plausibel. Als Haushaltsnettoeinkommen werden alle Einnahmen eines Haushalts aus Erwerbstätigkeit, Vermögen, Transferzahlungen und Untervermietung nach Steuern und Sozialabgaben bezeichnet. Da sich diese Analyse nur auf Miethaushalte beschränkt, flossen die Einkommen der Eigentümer von selbstgenutztem Wohnraum nicht mit in die Berechnung ein.

Ausgehend von einer Mietkostenbelastungsquote in Höhe von rund 23 Prozent im Jahr 2003 stieg diese auf 25,8 Prozent im Jahr 2008 und weiter auf 26,8 Prozent im Jahr 2013. Im Jahr 2018, zum Zeitpunkt der letzten Erhebung der EVS, betrug die Mietbelastung hingegen nur noch 25,2 Prozent. Getrieben durch die starken Einkommenszuwächse der letzten Jahre liegt sie nun sogar unter dem Niveau des Jahres 2008. Trotz der Mietpreissteigerungen im letzten Jahrzehnt ist die relative Kostenbelastung deutscher Miethaushalte somit nicht gestiegen, sondern vielmehr gesunken.⁸

5.2 Die Mietpreisentwicklung und ihre Determinanten

Für eine differenzierte Betrachtung der Mietpreisentwicklung muss zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten unterschieden werden. Die Bestandsmieten werden im Rahmen der Verbraucherpreisenerhebung mittels Umfragen des Statistischen Bundesamts erhoben, während die Neuvertragsmieten häufig durch Transaktionsdaten oder Inserate von privaten Anbietern erfasst werden. Für diese Analyse wird auf das sogenannte Indikatorensystem zum Wohnimmobilienmarkt der Deutschen Bundesbank zurückgegriffen, das auf Transaktionsdaten der Bulwiengesa AG fußt. Beim Bestandsmietenindex ist zu beachten, dass dieser auch Neuvertragsmieten beinhaltet, da das Statistische Bundesamt eine vollständige Erhebung des Preisniveaus der Mieten intendiert. Der Anteil der Neu-

⁸ Nicht berücksichtigt sind hier die gestiegenen Strom- und Heizkosten im Jahr 2022, einerseits, weil die Daten der EVS nur bis 2018 verfügbar sind, und andererseits, weil die Berechnungsgrundlage für die Belastungsquote die Bruttokaltmiete ist (siehe vorherige Fußnote).

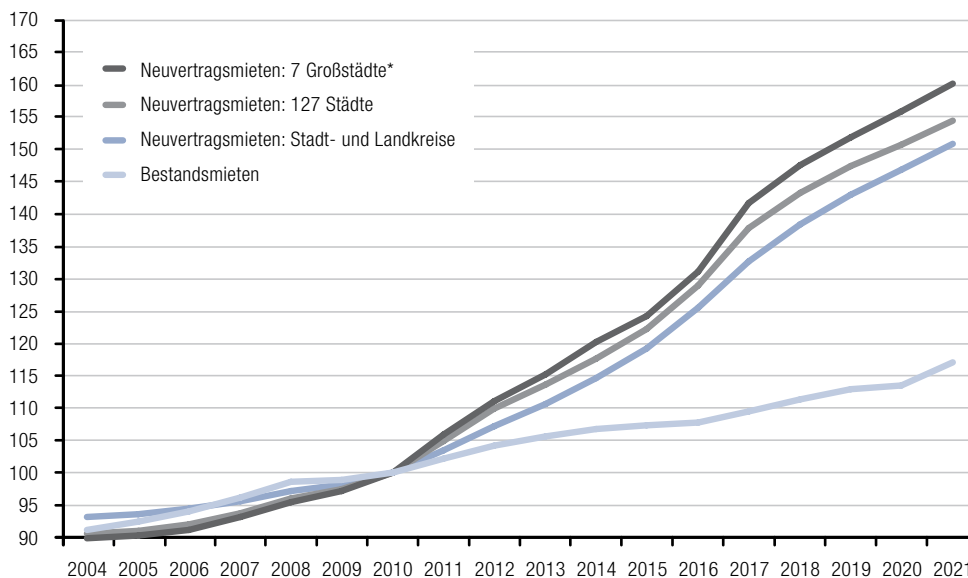


Abbildung 10:
Die Neuvertragsmieten
sind stark gestiegen –
die Bestandsmieten
dagegen nur moderat

Neuvertrags- und Bestands-
mietenindices
(Index 100 = 2010)

Quelle: Deutsche Bundesbank
(2022c).

* Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am
Main, Hamburg, Köln, München,
Stuttgart.

vertragsmieten ist jedoch so gering, dass wir – wie auch die Deutsche Bundesbank – vereinfachend vom Bestandsmietenindex sprechen. Aus Abbildung 10 wird ersichtlich, dass die Neuvertragsmieten in Deutschland seit dem Jahr 2010 durchschnittlich um über 50 Prozent gestiegen sind. Dieser Anstieg ist in den Städten, insbesondere in den sieben größten des Landes (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, Düsseldorf), überdurchschnittlich stark ausgeprägt. Demgegenüber sind die Bestandsmieten nur um etwa 17 Prozent gestiegen. Das entspricht moderaten Steigerungsraten von durchschnittlich rund 1,4 Prozent pro Jahr.

Auffällig ist, dass sich die beiden Zeitreihen vor 2010 mit einer ähnlichen Dynamik entwickelten und erst seit 2010 divergierende Trends zu erkennen sind.

Die stark steigenden Neuvertragsmieten in Ballungsräumen sind hauptsächlich auf soziodemografische Entwicklungen zurückzuführen. Einerseits kommt es dort durch wachsende Bevölkerungszahlen, insbesondere durch den

Zuzug von überwiegend jungen Menschen, zu einem steigenden Wohnraumbedarf (Gödecke-Stellmann et al., 2018). Andererseits führen Trends wie eine zunehmende Singularisierung sowie das lange Verharren von älteren Menschen in für sie zu groß gewordenen Wohnungen (Remanenzeffekt) zu einer steigenden Pro-Kopf-Quadratmeter-Nachfrage. Betrug diese im Jahr 1991 noch 34,9 Quadratmeter pro Einwohner, ist sie bis zum Jahr 2021 kontinuierlich auf 47,7 Quadratmeter pro Einwohner um ca. 37 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt, 2022c).

Die Angebotsseite trägt zumindest in Ballungsgebieten nur wenig dazu bei, die Preissteigerungen zu dämpfen. Am Beispiel Berlins lässt sich dies besonders eindrucksvoll aufzeigen: Zwischen 2012 und 2020 wurden in Berlin rund 100.000 Wohnungen mehr gebaut als abgerissen (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2021). Demgegenüber steht im gleichen Zeitraum ein Zuwachs der Nachfrage um etwa 240.000 Haushalte (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2020).

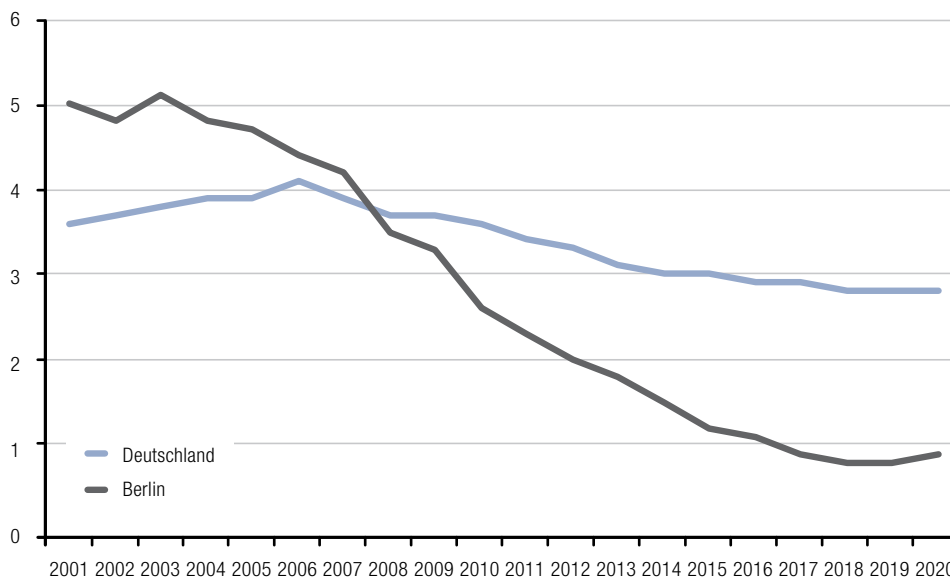


Abbildung 11:
Die Leerstandsquote
sinkt sowohl in Berlin als
auch deutschlandweit

Entwicklung des marktaktiven
Leerstands von Geschoss-
wohnungen (Wohnungen, die
unmittelbar vermietbar oder
mittelfristig aktivierbar sind) in
Berlin und deutschlandweit
in Prozent des Geschoss-
wohnungsgesamtbestands

Quelle: CBRE und empirica
(2022).

Die Mietpreissteigerungen sowie die drastische Abnahme der Leerstandsquote (Abbildung 11) sind also eine Folge des Wohnraummangels, der sich aus einer gestiegenen Nachfrage und eines nur langsam wachsenden Angebots ergibt. Im gesamtdeutschen Durchschnitt lässt sich allerdings kein Wohnraummangel feststellen. Dieser konzentriert sich auf die Ballungszentren (Henger und Voigtländer, 2019).

Die Lösung eines Mangelproblems liegt grundsätzlich in der Ausweitung des Angebots. Die politische Zielvorgabe der Bundesregierung liegt bei bundesweit 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr. Diese scheint schwer zu erreichen, liegt doch das Mittel der Fertigstellungen der letzten 5 Jahre bei nur rund 300.000 Wohnungen. Auch die Baugenehmigungen, die als Frühindikator dienen, steigen nicht im geforderten Maße, sondern sind im August 2022 – im Vergleich zum Vormonat und zum Vorjahr sowohl absolut als auch saison- und kalenderbereinigt – sogar gesunken (Statistisches Bundesamt, 2022a). Der Wohnungsmangel scheint sich zukünftig daher weiter zu verschlimmern anstatt sich zu verbessern, sodass wohl auch zukünftig steigende Mieten zu erwarten sind. Eine andere Möglichkeit, dem Wohnraummangel zu begegnen, liegt in der Dämpfung des Nachfrageanstiegs. So könnten die ländlichen Gebiete um die Ballungsräume durch

eine bessere Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr oder die Bereitstellung anderer öffentlicher Güter attraktiver gemacht werden.

Der Keil, der zu dieser starken Divergenz zwischen den Steigerungsraten der Bestands- und der Neuvertragsmieten führt, ist unter anderem der Regulierung des Wohnungsmarktes geschuldet, welche eine ineffiziente Wohnraumallokation zur Folge hat. Beispielsweise besteht für ältere Personen, deren Kinder bereits ausgezogen sind oder deren Lebenspartner verstorben ist, ein erhöhter Anreiz, in der nun zu großen Wohnung zu bleiben, wenn die Neuvertragsmieten deutlich höher liegen. Dies erhöht den Wohnflächenbedarf pro Kopf massiv. Hingegen sehen sich beispielsweise junge Paare, die Kinder erwarten, massiven Kostensteigerungen ausgesetzt, wenn sie eine größere Wohnung suchen und nun keine Bestands-, sondern eine Neuvertragsmiete bezahlen müssen.

Wie in allen Märkten macht sich auch auf dem Immobilienmarkt bemerkbar, was passiert, wenn Markteingriffe überhandnehmen: Das essenzielle Preissignal, das Knappheiten abbildet, wird gestört und verliert seine Funktionsfähigkeit. Es bilden sich Sekundärmärkte wie beispielsweise der Markt für Tauschwohnungen. Wenn man bereits eine Wohnung in einer

Großstadt mietet, ist es oft attraktiv, diese gegen eine Wohnung in der gewünschten Größe mit jemandem zu tauschen, der eine Wohnung mit den Maßen der eigenen sucht. Das führt zu einer Insider-Outsider-Problematik. All diejenigen, die neu in die Stadt ziehen, können sich an diesem Markt nicht beteiligen. Diese Marktdiskriminierung führt ebenfalls zu einer ineffizienten Allokation. Nicht diejenigen mit der höchsten Zahlungsbereitschaft bekommen eine Wohnung, sondern diejenigen, die bereits eine haben oder abseits vom Markt über persönliche Beziehungen verfügen. Dies konterkariert einen funktionierenden Wohnungsmarkt und führt zur Diskri-

minierung über die Stadtgrenze hinweg. Aus diesem Grund sollte der Neubau massiv ausgeweitet werden. Ferner sollten die politischen Eingriffe (Mietpreisbremse, Mietendeckel) in den Wohnungsmarkt rückgängig gemacht werden. Sie verhindern einen freien Marktaustausch und schaffen Vorteile für diejenigen, die bereits in einer Stadt mieten. Was als soziale Politik verkauft wurde, entpuppte sich als interessengeleitete Klientelpolitik, die genau das Gegenteil von dem erreichte, was sie bewirken sollte. Der Wohnungsmarkt entspannte sich nicht und wurde auch nicht sozialer. Im Gegenteil: Die Wohnraummangellage hat sich sogar noch verschärft.

6 Fazit

Die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte bereitet nach wie vor Grund zur Sorge: Die Staatsverschuldung wächst weiter und statt die Schuldensituation zumindest transparent darzulegen, finden die impliziten Schulden – die gleichzeitig den mit Abstand größten Teil der Staatsschuld ausmachen – keinerlei Beachtung. Nicht zuletzt durch die Covid-19-Pandemie und die in diesem Zuge beschlossenen weitreichenden Maßnahmenpakete hat die implizite Verschuldung ein Volumen erreicht, das mehr als drei Mal so groß ist wie das BIP. Es ist also nicht nur an der Zeit für längst überfällige Konsolidierungsmaßnahmen, sondern auch für mehr Transparenz im Hinblick auf die intergenerativen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung.

Mit Blick auf die derzeitigen Inflationsentwicklungen ist es an der Zeit, bisherige politische Entscheidungen zu hinterfragen und die geldpolitische Strategie der EZB zu überdenken. Denn die von den Zentralbankern beschlossenen Maßnahmen haben stets auch Auswirkungen auf die Fiskalpolitik. Zwar hat die EZB durch die längst überfällige Erhöhung des Leitzinses einen Kurswechsel vollzogen, doch die gleichzeitige Einführung neuer Rettungsprogramme wie dem TPI zeichnet das Bild einer Zentralbank, deren Geldpolitik fiskalisch dominiert wird. Stattdessen sollte das Primat der Preisniveaustabilität sichergestellt werden. Denn mit ihrer geldpolitischen Strategie der stetigen Bilanzausweitung trägt auch die EZB eine wesentliche Teilverantwortung am aktuellen Inflationsgeschehen. Für den Staat als Schuldner bedeutet die Inflation hingegen tendenziell eine Verringerung der Belastung, da die Schulden

mit steigenden Inflationsraten sinken, solange die Inflation oberhalb der Nominalzinswartungen liegt.

Die Niedrigzinspolitik der EZB der vergangenen 10 Jahre bescherte vielen Sparern niedrige Erträge, sorgte gleichzeitig jedoch für eine günstige Staatsfinanzierung – nicht zuletzt auch für Deutschland. Seit Juli 2022 steigt zwar der Leitzins wieder, die reale Verzinsung festverzinslicher Wertpapiere bleibt aber voraussichtlich niedrig. Der Grund hierfür liegt in der Inflation. Die strenge Regulierung institutioneller Investoren kann auch in Zeiten hoher Inflation in Zukunft für niedrige Zinserträge sorgen. Ein Blick in andere Assetklassen zeigt, dass die Erträge 2022 jedoch nicht niedrig sein müssen: Die durationsgewichteten Renditen für Aktien (4,96 Prozent real) und Immobilien (4,74 Prozent real) übertreffen die der Anleihen (0,27 Prozent real) bei Weitem – ebenso der durchschnittliche Zins über alle drei Assetklassen (3,32 Prozent real). Eine Aufweichung der Regulierung könnte an dieser Stelle Versicherungen und anderen Finanzdienstleistern die Möglichkeit bieten, höhere Erträge für ihre Anleger zu erwirtschaften. Andererseits könnten private Haushalte durch ein ausgewogeneres Portfolio mit größeren Anteilen an Realkapital selbst eine höhere Rendite erwirtschaften. Hierfür bedarf es jedoch einer ausgereifteren finanziellen Allgemeinbildung und des politischen Willens, dies in Form einer besseren finanziellen (Aus-) Bildung umzusetzen.

Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung haben die Mietpreissteigerungen der letzten Jahre wenig Einfluss auf die Erschwigngigkeit von Mietwohnungen gehabt. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass seit 2008 das Einkommen von

Miethaushalten stärker gewachsen ist als die Bestandsmieten. Der Durchschnitt der deutschen Miethaushalte hat also kein Problem damit, bezahlbar zu wohnen. Eine sehr deutliche Erhöhung der Mieten lässt sich nur bei Neuverträgen erkennen. Der Keil zwischen der Entwicklung der Neuvertrags- und Bestandsmieten ist u.a. auf eine Mietpreisregulierung zurückzuführen, die Bestandsmieter vor Mieterhöhungen schützt, während neu zuziehende oder sich vergrößernde Haushalte die hohen Neuvertragsmieten bezahlen müssen. Darüber hinaus schafft sie keine Anreize, die haushaltsspezifische Wohnraumnachfrage zu verkleinern, wenn der Bedarf sich verringert. Von daher sollte die Wohnungspolitik der Bundesregierung und der Länder nicht darin liegen, den Wohnimmobilienmarkt durch immer weitere Regulierungen zu beeinträchtigen, sondern

vielmehr durch Entbürokratisierung eine Angebotsvermehrung durch ambitionierte Neubauprojekte zu ermöglichen.

Ob unzureichendes Staatsschuldenkonzept, einseitig betrachtete Inflationsursachen, die unvollständige Darstellung des Zinsumfeldes oder voreilige Schlussfolgerungen im Rahmen der Debatte um die Mietenbelastung – häufig mangelt es an einer adäquaten Darstellung der Fakten, was zu einer schlechten Wirtschaftspolitik führen kann. Stattdessen zieht sich der Mangel an Transparenz und sachlich korrekter Darstellung offenbar themenübergreifend durch die politische Landschaft und – schlimmer noch – bleibt häufig unbemerkt. Im Sinne der politischen Meinungsbildung sollte in Zukunft die tatsächliche Faktenlage den Wettstreit um die Deutungshoheit bestimmen und nicht umgekehrt.

7 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

7.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.⁹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage der Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnah-

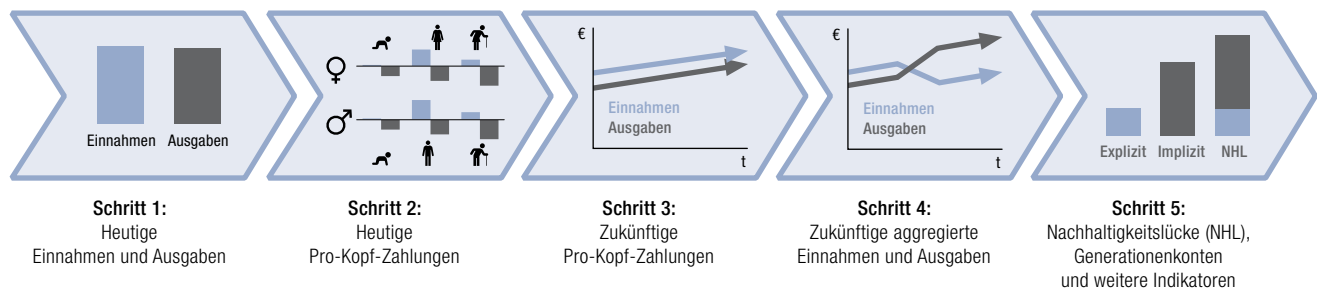
men- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 12 skizziert.

⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) sowie Bonin (2001).

Abbildung 12:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß VGR, bilden den ersten Schritt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (zweiter Schritt). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im vierten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

Neben der Ermittlung von aggregierten fiskalischen Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonten dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonten sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden

Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden monetären Nettoertrag darstellt.

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2022), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften – also Bund, Ländern und Gemeinden – auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 7.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 13 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

7.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2020 und 2021 gemäß den Daten der VGR des Statistischen Bundesamtes (2022k). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde. Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 162. Steuerschätzung aus dem Mai 2022 für den Zeitraum 2022 bis 2026 (BMF, 2022) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2022) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mitte Juni 2022 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die CO₂-Bepreisung in Verkehr und Wärme, die Anhebung der Luftverkehrsabgabe, die Senkung der EEG-Umlage als auch die Erhöhung des Beitragszuschlags für Kinderlose in der Sozialen Pflegeversicherung um 0,1 Prozentpunkt zum 01. Januar 2022. Darüber hinaus finden auch folgende zeitlich begrenzten Ausgabenprogramme Berücksichtigung: die Energiepreispauschale, das 9-Euro-Ticket, der Tankrabatt und das Sondervermögen der Bundeswehr.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt das Szenario der Bevölkerungsprojektion in der Generationenbilanz 2022, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharret und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,6/83,4 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206.000 Personen unterstellt.¹⁰ Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,4 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist nicht mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 13 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 nur noch zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 13 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹¹

7.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

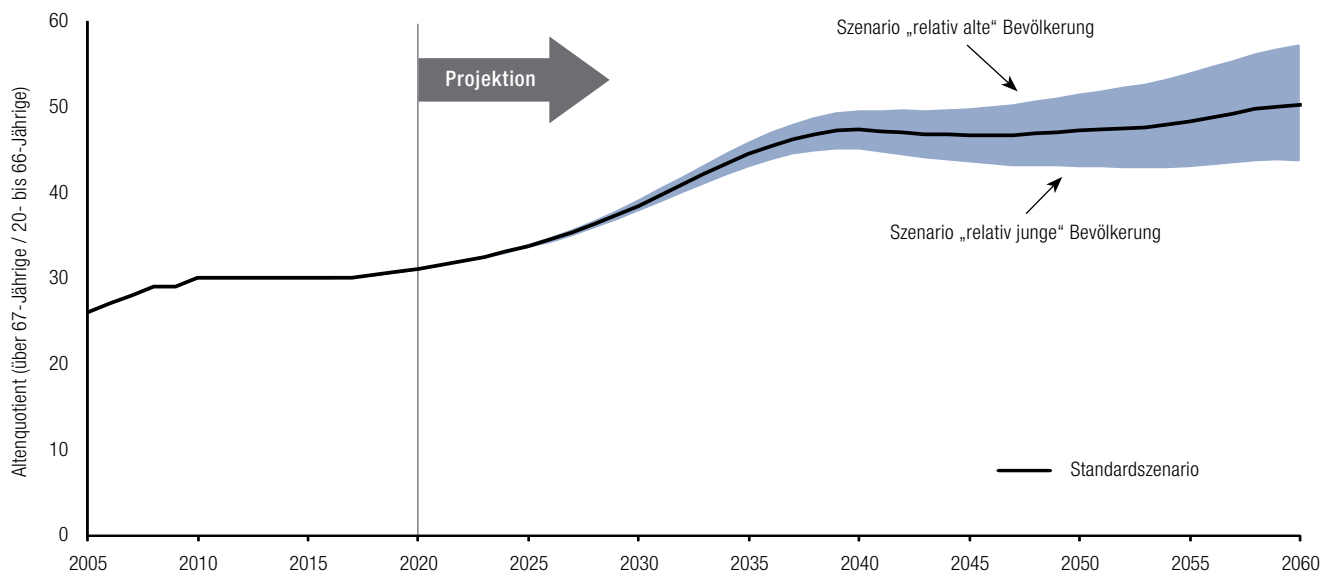
Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in

¹⁰ Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

¹¹ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 bei Jungen/Mädchen auf 82,5/86,4 steigt. Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt ab 2030 auf einem hohen Niveau von 300.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,2/89,6 ansteigt und der Wanderungsüberschuss ab 2030 lediglich 110.500 Personen pro Jahr beträgt.

Abbildung 13:
Anstieg des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

Nachhaltigkeitslücke:

Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld:

Im Unterschied zur expliziten Schuld, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht

die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-) Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung:

Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

Notwendige Ausgabensenkung:

Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabensenkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

Literatur

- Afflatet, N.** (2019). Staatsfinanzierung durch Geldpolitik, Wirtschaftsdienst 99 (8), 562–566.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg** (2020). Statistischer Bericht A I 11 - j/19: Ergebnisse des Mikrozensus im Land Berlin 2019.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg** (2021). Statistischer Bericht F I 1 - j/20: Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes in Berlin am 31. Dezember 2020.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, Tax Policy and the Economy 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, The Scandinavian Journal of Economics 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, Journal of Economic Perspectives 8 (1), 73–94.
- BaFin – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht** (2020). Sparen in der Niedrigzinsphase: Ergebnisse einer Verbrauchererhebung, Bonn, URL: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2020/meldung_2020_04_29_Niedrigzinsphase.html.
- Bahnsen, L., T., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2020). Die Generationenbilanz Update 2021: Die Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 152, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2019). Ergebnis der 156. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022). Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen Berlin.
- Bonin, H.** (2001). Generational Accounting: Theory and Application, Berlin: Springer.
- BVerfG – Bundesverfassungsgericht** (2020). Beschlüsse der EZB zum Staatsanleihenkaufprogramm kompetenzwidrig, Pressemitteilung Nr. 32 vom 05. Mai 2020, URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-032.html>.
- CBRE und empirica** (2021). CBRE-empirica-Leerstandsindex 2021, URL: <https://www.empirica-institut.de/nc/nachrichten/details/nachricht/cbre-empirica-leerstandsindex-2021/>.
- Deutsche Börse** (2022). Historische Kurswerte des Dax und M-Dax im Einzelabruf, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank** (2022a). Aktive Programme: Asset Purchase Programme, URL: <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/geldpolitik/geldpolitische-wertpapierankauefe/aktive-programme-602324>.
- Deutsche Bundesbank** (2022b). Glossar: Zentralbankgeldmenge, URL: <https://www.bundesbank.de/action/de/723820/bbksearch?firstLetter=Z>.
- Deutsche Bundesbank** (2022c). Indikatorensystem zum deutschen Wohnimmobilienmarkt, URL: <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/indikatorensaetze/indikatorensystem-wohnimmobilienmarkt>.
- Deutsche Bundesbank** (2022d). Eine verteilungsbasierte Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Deutschland – Ergebnisse und Anwendungen, Monatsbericht, Juli 2022, 15–40.
- Deutsche Bundesbank** (2022e). Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen – Monatswerte, Werteabruf: BBSIS.M.I.UMR.RD.EUR.A.B.A.A.R.A.A._Z._Z.A, URL: <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/zinssaetze-und-renditen/taegliche-umlaufrenditen-festverzinslicher-schuldverschreibungen-inlaendischer-emittenten-nachwertpapierarten-650674>.
- Europäische Kommission** (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Eurostat** (2022). Wohneigentumsquote in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2021, URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=de.
- EZB** (2022a). Base Money – Euro Area (Changing Composition), Eurosystem Reporting Sector – Base Money, URL: https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=123.ILM.M.U2.C.LT00001.Z5.EUR.
- EZB** (2022b). Das Instrument zur Absicherung der Transmission, Pressemitteilung vom 21. Juli 2022, URL: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/894896/290cc21cf1c0b58f4a3528212bb9392d/mL/2022-07-21-tpi-download.pdf>.
- EZB** (2022c). Entwicklung des Zinssatzes der Europäischen Zentralbank für das Hauptrefinanzierungsgeschäft von 1999 bis 2022, URL: https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html.
- EZB** (2022d). Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), URL: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>.
- Federal Reserve Bank of New York** (2022). Effective Federal Funds Rate, URL: <https://www.newyorkfed.org/markets/reference-rates/effr>.
- Fuest, C.** (2022). Das neue Kaufprogramm der EZB ist toxisch für die Währungsunion, ifo-Standpunkt Nr. 240.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2019). Industrie in der Rezession – Wachstumskräfte schwinden, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

- Göddecke-Stellmann, J., Lauerbach, T., und Milbert, A.** (2018). Zuwanderung in die Städte. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Hansen, A. und Meyer, D.** (2020). Das PSPP-Staatsanleihenprogramm – Empirische Daten und Regelwerk stellen das Urteil des BVerfG teilweise infrage, ifo-Schnelldienst 73 (10), 37–46.
- Heinemann, F.** (2017). Die Bedeutung der EZB-Anleihekäufe für die Schuldenfinanzierung der Euro-Staaten, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, URL: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/PSPP_Analyse_Heinemann_2017.pdf.
- Henger, R. und Voigtländer, M.** (2019). Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells, IW-Report 28.
- Horst, M., Stempel, D. und Neyer, U.** (2022). Die EZB muss die Inflation glaubwürdig bekämpfen, Wirtschaftsdienst 102 (6), 426–429.
- Issing, O.** (2011). Einführung in die Geldtheorie, München: Vahlen.
- König, J.** (2022). Europas Schuldenproblem – Wie sich der gordische Knoten lösen lässt, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 164, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021). Die geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank: Was geändert werden sollte und was nicht, Kronberger Kreis-Studie, 67, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Menkhoff, L.** (2011). Zinsspreads im Euroland: Marktsignale an die Politik, Wirtschaftsdienst 91 (11), 772–777. URL: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2011/heft/11/beitrag/zinsspreads-im-euroland-marktsignale-an-die-politik.html>.
- OECD** (2021). Prices: Residential Property Price Indices – Headline Indicators (Edition 2020), Main Economic Indicators (Database), Paris, URL: <https://doi.org/10.1787/a7723b43-en>.
- Raffelhüsch, B.** (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, European Economy, Reports and Studies 6, 17–28.
- Raffelhüsch, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seufert, S. und Wimmesberger, F.** (2021a). Die Generationenbilanz Update 2021: Steigende Schulden, versäumte Reformen, apathische Politik. Gekommen, um zu bleiben – Die fiskalischen Lasten der Beamtenversorgung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 158, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüsch, B., Rudolph, K. und Will, S.** (2021b). Ehrbare Staaten? Update 2021: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- RWI und ImmobilienScout24** (2022). RWI Real Estate Data. Research. Dataset: RWI-GEO-RED. Version: 1. RWI – Leibniz Institute for Economic.
- Sinn, H. W.** (2021). Die wundersame Geldvermehrung – Staatsverschuldung, Negativzinsen, Inflation, Freiburg i. Br.: Herder.
- Statistisches Bundesamt** (2019). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2022a). Baugenehmigungen, Baufertigstellungen, URL: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabellen&selectionname=311*.
- Statistisches Bundesamt** (2022b). Erzeugerpreise September 2022: +45,8 % gegenüber September 2021, Pressemitteilung Nr. 449 vom 20. Oktober 2022, Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_449_61241.html.
- Statistisches Bundesamt** (2022c). Gebäude und Wohnungen – Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden, Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden, Lange Reihen ab 1969 - 2021, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2022d). Inflationsrate im Januar voraussichtlich +4,9%, Pressemitteilung Nr. 042 vom 31. Januar 2022, Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_042_611.html.
- Statistisches Bundesamt** (2022e). Inflationsrate im April voraussichtlich +7,4%, Pressemitteilung Nr. 182 vom 28. April 2022, Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/04/PD22_182_611.html.
- Statistisches Bundesamt** (2022f). Inflationsrate im Juli voraussichtlich +7,5 %, Pressemitteilung Nr. 319 vom 28. Juli 2022, Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_319_611.html.
- Statistisches Bundesamt** (2022g). Inflationsrate im Oktober voraussichtlich +10,4 %, Pressemitteilung Nr. 458 vom 28. Oktober 2022, Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_458_611.html.
- Statistisches Bundesamt** (2022h). Konjunkturindikatoren, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Preise/kpre510.html#250156>.
- Statistisches Bundesamt** (2022i). Verbraucherpreisindex insgesamt, kalender- und saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren, Version 4.1. Tabelle und Diagramme (Rechenstand: August 2022), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2022j). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2021 (Rechenstand: Mai 2022), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2022k). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (endgültige Ergebnisse) 2021 (Rechenstand: September 2022), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Wieland, V.** (2020). Verfahren zum Anleihekaufprogramm der EZB, Institute for Monetary and Financial Stability, Working Paper Series No. 139.

Executive Summary

Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine Anfang 2022 und dessen Auswirkungen stellen Deutschland vor **enorme wirtschaftliche Herausforderungen**. Während die Bundesregierung für das Jahr 2023 mit einer Rezession rechnet, sind nicht nur die expliziten, sondern auch die impliziten Schulden weiter gestiegen und die Inflation erreicht einen Höchststand nach dem anderen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Folgen der Covid-19-Pandemie, insbesondere durch gestörte Lieferketten, weiter Probleme verursachen und sich der demografisch bedingte Fachkräftemangel zunehmend verschärft. Umso wichtiger ist es, politische Entscheidungen nicht nur nach demoskopischer oder ideologischer Gefühlslage zu treffen, sondern faktenbasiert abzuwägen sowie auch vermeintlich unbequeme Tatsachen zu berücksichtigen. Dass dies häufig leider nicht in ausreichendem Maße der Fall ist, zeigt die vorliegende Analyse, die einige der gängigsten politischen Narrative zur **langfristigen Entwicklung der Staatsfinanzen, Inflation, Zinsentwicklung und Wohnkostenbelastung** auf den ökonomischen Prüfstand stellt:

- **Verbreitete Annahme:** „Die deutschen **Staatsschulden** sind im Vergleich zum BIP seit Beginn der Pandemie lediglich um 10 Prozentpunkte gestiegen.“

→ **Ökonomischer Fakt:** Es ist ein erheblicher coronabedingter Anstieg der heute noch **nicht** direkt sichtbaren **impliziten Schulden** um **179,6 Prozentpunkte** auf **330,2 Prozent des BIP** zu verzeichnen. Die **Nachhaltigkeitslücke** beläuft sich somit auf insgesamt **398,9 Prozent des BIP** oder **14,4 Billionen Euro**. Die Schattenhaushalte sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

Die impliziten Schulden spiegeln im Wesentlichen die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden, aber durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat wider. Der starke Anstieg ist alleine im deutlichen Wachstum der staatlichen Ausgaben begründet. Somit weist **der Staat lediglich ein Fünftel seiner Staatsschulden aus**: Von Schuldentransparenz kann man da kaum sprechen. Um das bestehende Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder die **Staatseinnahmen um 16,2 Prozent erhöht** oder die **Ausgaben um 13,9 Prozent gesenkt werden**.

Neben den zunehmenden Schulden sind die steigenden Verbraucherpreise besorgniserregend. Seit Anfang des Jahres sorgen vor allem die hohen Energiepreise für steigende Inflationsraten bei den gewerblichen Erzeugerpreisen, die

sich mittlerweile auf einem Rekordniveau befinden. Im Vergleich zum Vorjahresmonat fielen die gewerblichen **Erzeugerpreise** im September 2022 um **45,8 Prozent** sowie die **Verbraucherpreise um 10 Prozent** höher aus.

- **Verbreitete Annahme:** „Die hohen Inflationsraten sind durch den Krieg in der Ukraine und die Corona-Folgen entstanden“.

→ **Ökonomischer Fakt:** Die über Jahre hinweg anhaltende **ultralockere Geldpolitik der EZB** ist für die gestiegene Inflation ursächlich.

Die Corona-Pandemie und der Ukrainekrieg sind insofern Auslöser, aber keine Verursacher der Inflation. Zwar hat die EZB mit der längst überfälligen **Erhöhung des Leitzinses** einen Kurswechsel eingeleitet, doch die gleichzeitige Einführung **neuer Rettungsprogramme** für hochverschuldete Staaten (z. B. TPI) zeichnet das Bild einer Zentralbank, deren **Geldpolitik fiskalisch dominiert** wird. Stattdessen sollte das Primat der **Preisniveaustabilität** sichergestellt werden.

- **Verbreitete Annahme:** „Sparen hat sich aufgrund der Niedrigzinsphase der letzten Jahre nicht gelohnt.“

→ **Ökonomischer Fakt:** Das gilt lediglich für festverzinsliche Wertpapiere. Der Blick in andere Assetklassen zeigt, dass die Erträge 2022 deutlich höher sind.

Werden die realen (nach Abzug der Inflation) durchschnittlichen durationsgewichteten Renditen von **Aktien** (4,96 Prozent) und **Immobilien** (4,74 Prozent) betrachtet, wird deutlich, dass Sparen mit dem richtigen **Anlagemix** durchaus profitabel ist.

- **Verbreitete Annahme:** „Die Mietkostenbelastung hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen.“

→ **Ökonomischer Fakt:** Die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen hat sich bei einem Vergleich der Entwicklung der durchschnittlichen Bestandsmieten mit der Nettoeinkommensentwicklung nicht verringert.

Eine sehr deutliche Erhöhung der Mieten lässt sich nur bei Neuverträgen erkennen. Der **Keil zwischen der Entwicklung der Neuvertrags- und Bestandsmieten** wird durch die aktuelle **Mietpreisregulierung** gefördert. Die Wohnungspolitik der Bundesregierung und der Länder sollte den Wohnimmobilienmarkt nicht durch immer weitere **Regulierungen belasten**, sondern vielmehr eine Angebotsausweitung ermöglichen sowie **ambitionierte Neubauprojekte** initiieren und fördern.

Gewinn- und Verlustrechnung
für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2023

	EUR	EUR	Zum Vergleich 2022 T-EUR
1. Erträge aus Beiträgen	267.115,97		279
2. Erträge aus Spenden	637.623,83		618
3. Zuschüsse zu Projekten	515.000,00		531
4. Erträge aus Publikationen	373,84		0
5. Sonstige Erträge	1.748,69		2
		1.421.862,33	1.430
6. Personalaufwand			
a) Löhne und Gehälter	-927.216,27		-822
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung	-168.051,76		-143
davon für Altersversorgung:	-(57.462,80)		-(57)
		-	
		1.095.268,03	-965
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögens- gegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen		-7.763,65	-6
8. Sachaufwand		-538.853,29	-540
9. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge		8.448,61	0
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen		8.949,14	7
11. Unterstiftungen		2.624,89	0
12. Unterstiftungen		0,00	-1
13. Jahresergebnis		-200.000,00	-75
14. Entnahmen aus den Ergebnismrücklagen		200.000,00	75
15. Ergebnisvortrag		0,00	0

Anhang für das Geschäftsjahr 2023

1. Allgemeine Angaben

Die Stiftung Marktwirtschaft mit Sitz in Berlin erstellt den Jahresabschluss nach den für Kapitalgesellschaften vergleichbarer Größe geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuches.

Die Gliederung und die Bezeichnung der Posten des Jahresabschlusses sind dabei den besonderen Verhältnissen der Stiftung angepasst.

2. Angaben zu Bilanzierung und Bewertung

Für den Jahresabschluss werden folgende Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden angewandt:

Aktiva

Immaterielle Vermögensgegenstände
und Sachanlagen:

zu Anschaffungs-/Herstellungskosten abzüglich planmäßiger Abschreibungen; bei voraussichtlich dauernder Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen auf den niedrigeren beizulegenden Wert

Finanzanlagen:

zu Anschaffungskosten; bei dauernder Wertminderung werden die Finanzanlagen zum niedrigeren Kurs zum Bilanzstichtag bewertet

Vorräte:

die letzten zwei Jahre zu 20 % der Verkaufspreise

Forderungen und
sonstige Vermögensgegenstände:

zum Nominalbetrag bzw. niedrigerer beizulegender Wert

Kassenbestand,

Guthaben bei Kreditinstituten: zum Nominalbetrag

Rechnungsabgrenzungsposten: zum Nominalbetrag

Passiva

Eigenkapital: zum Nominalbetrag

Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden: in Höhe der erhaltenen, aber nicht verbrauchten Spenden

Pensionsrückstellungen: zum versicherungsmathematischen Barwert (Projected-Unit-Credit-Methode) unter Verwendung der Richttafeln 2018 G mit einem Rechnungszinssatz von 1,82 % (Vorjahr: 1,78 %) gemäß § 253 Abs. 2 Satz 2 HGB (10-Jahres-Durchschnittszinssatz)

Sonstige Rückstellungen: in Höhe des nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrags

Verbindlichkeiten: zum Erfüllungsbetrag

3. Erläuterungen zur Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung

Anlagevermögen

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird in der Anlage zum Anhang dargestellt.

Planmäßige Abschreibungen werden linear in Anlehnung an die steuerlich zulässigen Höchstsätze vorgenommen.

Für geringwertige Anlagegüter, deren Anschaffungskosten zwischen EUR 250,00 und EUR 1.000,00 betragen haben, ist in Ausübung des geltenden Wahlrechts ein Sammelposten gebildet worden. Der Sammelposten wird, beginnend im Jahr der Bildung gemäß den steuerlichen Vorschriften, die in Anwendung der Ausnahmeregel des § 252 Abs. 2 HGB auch handelsrechtlich als zulässig erachtet werden, über fünf Jahre linear abgeschrieben.

Die betreffenden Anlagegüter werden am Ende desjenigen Geschäftsjahres, in dem der Sammelposten vollständig abgeschrieben wurde, im Anlagespiegel als Abgang erfasst.

Umlaufvermögen

Unter den sonstigen Vermögensgegenständen werden insbesondere die Ansprüche aus zwei Rückdeckungsversicherungen zur Erfüllung der Pensionsverpflichtung gegenüber einem früheren Vorstand ausgewiesen (T-EUR 414; Vorjahr: T-EUR 430). Sonstige Vermögensgegenstände in Höhe von T-EUR 426 (Vorjahr: T-EUR 442) haben eine Restlaufzeit von voraussichtlich mehr als einem Jahr.

Eigenkapital

Das Eigenkapital beträgt zum Bilanzstichtag T-EUR 3.182 (Vorjahr: T-EUR 3.382).

Das Stiftungskapital in Höhe von T-EUR 1.014 umfasst das Errichtungskapital (T-EUR 522) und Zustiftungskapital (T-EUR 492).

Die Ergebnismrücklagen verringerten sich aufgrund einer Entnahme aus dem Vermächtnis Klaus Nimtz um T-EUR 50 auf T-EUR 1.275 (Vorjahr: T-EUR 1.325).

Unter Berücksichtigung der Vermächtnisse Klaus Kunkel und Klaus Nimtz werden die Ergebnismrücklagen entsprechend dem grundsätzlichen Verständnis des Stiftungsrats und des Vorstands der Stiftung wie folgt gegliedert:

	T-EUR
1. Vermächtnis Klaus Kunkel	868
2. Vermächtnis Klaus Nimtz	1.275
3. Sonstige Ergebnismrücklagen	25
Gesamt	2.168

Abweichend von den handelsrechtlichen Regelungen wendete die Stiftung Marktwirtschaft im Jahr der erstmaligen Anwendung des BilMoG (2010) bei der Bewertung der Rückstellungen nicht den durch das BilMoG vorgeschriebenen Zinssatz an. Der sich bei Anwendung des vorgeschriebenen Zinssatzes in 2010 ergebende Auflösungsbetrag hätte ergebnisneutral in das Eigenkapital eingestellt werden müssen. Das ohne Anwendung des BilMoG-Zinssatzes ausgewiesene Eigenkapital ist daher um T-EUR 19 niedriger.

Sonderposten

Der Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden wird unter Berücksichtigung des IDW RS HFA 21 für Spenden gebildet und ist bei Verwendung der in diesem Posten gesondert ausgewiesenen Spenden aufzulösen. Im Berichtsjahr wurden Spendenmittel in Höhe von rd. EUR 172 (Vorjahr: T-EUR 1) nicht verausgabt.

Rückstellungen

Die Pensionsrückstellung ist für einen ehemaligen Vorstand der Stiftung passiviert. Der Unterschiedsbetrag im Sinne des § 253 Abs. 6 HGB beträgt T-EUR 2 (Vorjahr: T-EUR 6). Der Zinsaufwand aus der Abzinsung der Pensionsrückstellung beträgt T-EUR 6 (Vorjahr: T-EUR 7) und wurde vollständig mit den Erträgen aus der Rückdeckungsversicherung saldiert.

Die sonstigen Rückstellungen entfallen auf Personalverpflichtungen (T-EUR 115; Vorjahr: T-EUR 181), Abschluss- und Prüfungskosten (T-EUR 16; Vorjahr: T-EUR 17) sowie übrige Rückstellungen (T-EUR 3; Vorjahr: T-EUR 3).

Verbindlichkeiten

Die sonstigen Verbindlichkeiten entfallen auf vereinnahmte, aber noch nicht verwendete Zahlungen zu Projekten (T-EUR 105; Vorjahr: T-EUR: 160), Lohn- und Kirchensteuer (T-EUR 21; Vorjahr: T-EUR: 20) und übrige Verbindlichkeiten (T-EUR 69; Vorjahr: T-EUR 7).

Die als Verbindlichkeit abgegrenzten projektbezogenen Mittel werden durchschnittlich innerhalb von drei Geschäftsjahren verbraucht. Dementsprechend haben die sonstigen Verbindlichkeiten in Höhe von T-EUR 125 (Vorjahr: T-EUR 80) eine Restlaufzeit bis zu einem Jahr und in Höhe von T-EUR 70 (Vorjahr: T-EUR 107) eine Restlaufzeit von mehr als einem Jahr.

Sonstige finanzielle Verpflichtungen

Die sonstigen finanziellen Verpflichtungen der Stiftung Marktwirtschaft betreffen insbesondere den durch Nachtrag vom 29. Januar 2016 geänderten, bis zum 30. Juni 2026 laufenden Mietvertrag für die Geschäftsräume (Bruttokaltmiete aktuell T-EUR 139 p. a.).

Entwicklung des Anlagevermögens des Geschäftsjahres 2023

	Anschaffungs-/Herstellungskosten			Abschreibungen kumuliert			Buchwert	
	Stand 01.01.2023 EUR	Zugänge EUR	Stand 31.12.2023 EUR	Stand 01.01.2023 EUR	Ab- schreibungen des Geschäfts- jahres EUR	Stand 31.12.2023 EUR	31.12.2023 EUR	31.12.2022 EUR
I. Immaterielle Vermögensgegenstände								
Ähnliche Rechte und Werte	20.814,82	0,00	20.814,82	20.811,82	0,00	20.811,82	3,00	3,00
II. Sachanlagen								
Betriebs- und Geschäftsausstattung	179.125,41	10.735,65	189.861,06	158.885,41	7.763,65	166.649,06	23.212,00	20.240,00
III. Finanzanlagen								
Wertpapiere des Anlagevermögens	2.096.926,42	2.415,34	2.099.341,76	0,00	0,00	0,00	2.099.341,76	2.096.926,42
	2.296.866,65	13.150,99	2.310.017,64	179.697,23	7.763,65	187.460,88	2.122.556,76	2.117.169,42