

**Jahresabschluss**  
auf den 31. Dezember 2022

der

**Stiftung Marktwirtschaft**  
**Berlin**

Bilanz auf den 31. Dezember 2022

				Zum Vergleich 31.12.2021					Zum Vergleich 31.12.2021
<b>A K T I V A:</b>	EUR	EUR	EUR	T-EUR	<b>P A S S I V A :</b>	EUR	EUR	EUR	T-EUR
<b>A. Anlagevermögen</b>					<b>A. Eigenkapital</b>				
<b>I. Immaterielle Vermögensgegenstände</b>					<b>I. Stiftungskapital</b>		1.013.914,63		1.014
Ähnliche Rechte und Werte		3,00		0	<b>II. Rücklagen</b>				
					Vermächtnis Klaus				
<b>II. Sachanlagen</b>					1. Kunkel	1.018.000,00			1.018
Betriebs- und Geschäftsausstattung		20.240,00		10	2. Vermächtnis Klaus Nimtz	1.325.000,00			1.400
					3. Sonstige Ergebnismrücklagen	24.680,43			25
<b>III. Finanzanlagen</b>							2.367.680,43		2.443
Wertpapiere des Anlagevermögens		2.096.926,42		7.775	<b>III. Ergebnisvortrag</b>		0,00		0
								3.381.595,06	3.457
			2.117.169,42	1.785					
<b>B. Umlaufvermögen</b>					<b>B. Sonderposten für noch nicht aufwandswirksam verwendete Spenden</b>			540,34	1
<b>I. Vorräte</b>									
Buchbestände		358,00		1	<b>C. Rückstellungen</b>				
<b>II. Forderungen und sonstige Vermögens- gegenstände</b>					1. Rückstellungen für Pensionen		368.177,00		389
Sonstige Vermögensgegenstände		442.363,32		446	2. Sonstige Rückstellungen		200.530,06		195
<b>III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten und Schecks</b>		1.525.475,90		2.024				568.707,06	584
					<b>D. Verbindlichkeiten</b>				
			1.968.197,22	2.471	Sonstige Verbindlichkeiten			186.957,51	267
					davon aus Steuern: EUR	19.978,30			(41)
<b>C. Rechnungsabgrenzungsposten</b>			52.433,33	53					
			4.137.799,97	4.309				4.137.799,97	4.309

**Gewinn- und Verlustrechnung**  
**für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2022**

	EUR	EUR	Zum Vergleich 2021 T-EUR
1. Erträge aus Mitgliedsbeiträgen	279.432,73		278
2. Erträge aus Spenden	617.984,60		593
3. Zuschüsse zu Projekten	530.900,00		523
4. Erträge aus Publikationen	482,44		1
5. Sonstige Erträge	1.774,77		2
		1.430.574,54	1.397
6. Personalaufwand			
a) Löhne und Gehälter	-822.539,68		-857
b) Soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung	-143.603,72		-168
davon für Altersversorgung:	-(57.462,80)		-(57)
		-966.143,40	-1.025
7. Abschreibungen auf immaterielle Vermögens- gegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen		-5.969,36	-4
8. Sachaufwand		-540.248,40	-487
9. Sonstige Zinsen und ähnliche Erträge		272,52	0
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen		7.101,54	-1
davon aus Aufzinsung:		(0,00)	(0)
11. Aufwendungen aus Ergebnisübernahme der Unterstiftungen		-587,44	0
12. Jahresergebnis		-75.000,00	-120
13. Einstellungen in die Ergebnisrücklagen		0,00	0
14. Entnahmen aus den Ergebnisrücklagen		75.000,00	120
15. Ergebnisvortrag		0,00	0

**Anhang  
für das Geschäftsjahr 2022**

**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 1,78 % (Vorjahr: 1,90 %) 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 430; Vorjahr: T-EUR 446). Sonstige Vermögensgegenstände in Höhe von T-EUR 442 (Vorjahr: T-EUR 446) haben eine Restlaufzeit von voraussichtlich mehr als einem Jahr.

### **Eigenkapital**

Das Eigenkapital beträgt zum Bilanzstichtag 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 75 auf T-EUR 2.368. 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:

	<u>T-EUR</u>
1. Vermächtnis Klaus Kunkel	1.018
2. Vermächtnis Klaus Nimtz	1.325
3. Sonstige Ergebnismrücklagen	25
Gesamt	<u>2.368</u>

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. 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 6. Der Zinsaufwand aus der Abzinsung der Pensionsrückstellung beträgt T-EUR 7 und wurde vollständig mit den Erträgen aus der Rückdeckungsversicherung saldiert.

Die sonstigen Rückstellungen entfallen auf Personalverpflichtungen (T-EUR 181), Abschluss- und Prüfungskosten (T-EUR 17) sowie übrige Rückstellungen (T-EUR 3).

### **Verbindlichkeiten**

Die sonstigen Verbindlichkeiten entfallen auf vereinnahmte, aber noch nicht verwendete Zahlungen zu Projekten (T-EUR 160), Lohn- und Kirchensteuer (T-EUR 20) und übrige Verbindlichkeiten (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 80 (Vorjahr: T-EUR 140) eine Restlaufzeit bis zu einem Jahr und in Höhe von T-EUR 107 (Vorjahr: T-EUR 127) 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 124 p. a.).

## Entwicklung des Anlagevermögens des Geschäftsjahres 2022

	Anschaffungs-/Herstellungskosten			Abschreibungen kumuliert			Buchwert	
	Stand 01.01.2022 EUR	Zugänge EUR	Stand 31.12.2022 EUR	Stand 01.01.2022 EUR	Ab- schreibungen des Geschäfts- jahres EUR	Stand 31.12.2022 EUR	31.12.2022 EUR	31.12.2021 EUR
<b>I. Immaterielle Vermögensgegenstände</b>								
Ähnliche Rechte und Werte	20.814,82	0,00	20.814,82	20.811,82	0,00	20.811,82	3,00	3,00
<b>II. Sachanlagen</b>								
Betriebs- und Geschäftsausstattung	162.904,05	16.221,36	179.125,41	152.915,05	5.969,36	158.885,41	20.240,00	9.988,00
<b>III. Finanzanlagen</b>								
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.775.387,84	321.538,58	2.096.926,42	0,00	0,00	0,00	2.096.926,42	1.775.387,84
	<u>1.959.106,71</u>	<u>337.759,94</u>	<u>2.296.866,65</u>	<u>173.727,87</u>	<u>5.969,36</u>	<u>179.697,23</u>	<u>2.117.169,42</u>	<u>1.785.378,84</u>



## PUBLIKATIONEN 2022

### Studien des Kronberger Kreises

- Juli 2022 „Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?“ (Kronberger Kreis-Studie Nr. 69)
- Oktober 2022 „Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie“ (Kronberger Kreis-Studie Nr. 70)

### Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

- März 2022 „Von der Besteuerung der digitalen Welt zu einer neuen Weltsteuerordnung“ (Nr. 161)
- April 2022 „Armut und Ungleichheit in Deutschland – Empörungsdebatten führen in die Irre“ (Nr. 162)
- Juni 2022 „Mehr Innovationen und Unternehmertum in Deutschland durch Wiederbelebung des Leistungsprinzips“ (Nr. 163)
- Juli 2022 „Europas Schuldenproblem“ (Nr. 164)
- September 2022 „Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022“ (Nr.165)

### Tagungsberichte

- September 2022 „Neue Regierung, neue Ideen? Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik“, Bericht über das Expertengespräch der Stiftung Marktwirtschaft zum 10-jährigen Jubiläum am 13. Mai 2022 auf Gut Kaden.
- Dezember 2022 „Wie sieht die Marktwirtschaft der Zukunft aus?“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 7. September 2022 in Berlin.
- Dezember 2022 „Wohlstand sichern in schwieriger Zeit – Innovation als Königsweg?“, Bericht über die Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 27. September 2022 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 2022      EZB-Anleihekäufe: Sprengkraft für die Eurozone
- April 2022      Die (Berliner) Mietendebatte geht an der Realität vorbei – Mieten sind günstiger geworden

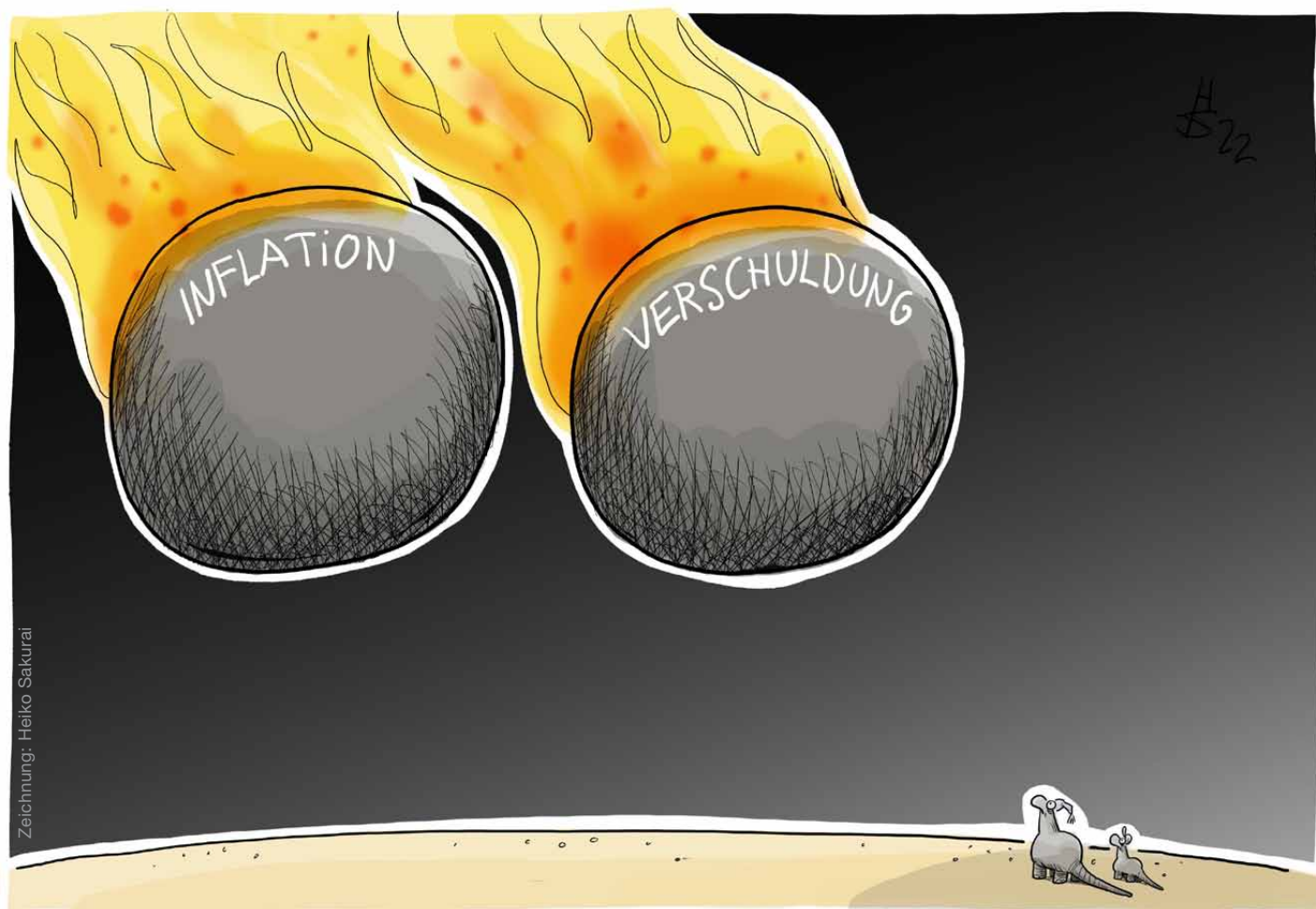
## Newsletter

Der Newsletter der Stiftung als prägnante Kurzdarstellung wurde 2022 zweimal elektronisch (jeweils an ca. 4100 Adressaten) versandt.

## Blog-Beiträge

- 05.01.2022      Wie viel Fortschritt wagt die neue Bundesregierung?

# Marktwirtschaft.



Zeichnung: Heiko Sakurai

Noch ein Doppelwumms

**02** Staatsverschuldung und Inflation: Zwei Seiten ein und derselben Medaille!  
Editorial von Bernd Raffelhüschen

**03** Tagungen  
„Wie sieht die Marktwirtschaft der Zukunft?“  
„Wohlstand sichern in schwieriger Zeit“

**04** Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik  
Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten

**06** Krankenhausversorgung in Deutschland  
Neue Studie des Kronberger Kreises

**07** Kronberger Kreis  
Veranstaltungen und Presse

**08** Querpass  
Die Mannschaft wie das Land!?

## Staatsverschuldung und Inflation: Zwei Seiten ein und derselben Medaille!

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



Foto: Ronny Barthel.

Die ausgewiesene Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden wird sich gegen Ende 2022 auf fast 2,5 Billionen Euro beziffern und erreicht damit einen historischen Höchststand. Auf die Corona-Pandemie, den Ukraine-Krieg und die Energiekrise sind etwa 10 Prozentpunkte des Anteils von insgesamt fast 70 Prozent der Staatsschulden am BIP zurückzuführen. Allerdings spiegelt dies nur den Zuwachs der verbrieften oder auch sichtbaren Staatsschulden wider. Hinzu kommen mehr als 300 Milliarden, die man in Sondervermögen oder Bundesdarlehen versteckt sowie die unsichtbare Schuld der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften. Fehlende Rückstellungen für die Beamtenversorgungslasten sowie die Renten-, Kranken und Pflegeversicherung beziffern sich summa summarum auf 11,9 Billionen Euro, wovon schätzungsweise über 6 Billionen Euro der Corona-, Ukraine- und Energiekrise zuzuschreiben sind. Im Zuge der absehbaren demografischen Entwicklung werden aus diesen impliziten Schulden sukzessive explizite und damit sichtbare Schulden. Ob aufgrund von ausufernden Pensionslasten oder steigenden Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungen: Ohne nachhaltige Reformen ist damit bereits kurzfristig eine weiterhin massiv steigende verbrieftete Staatsverschuldung absehbar.

Wer aber kauft all diese Schuldscheine und geschieht dies freiwillig? Letzteres mitnichten: Eine ganze Reihe von Finanzintermediären sind durch das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) sowie die Solvency II-Richtlinie der EU dazu verpflichtet, hohe Quoten in „mündelsichere Staatspapiere“ zu investieren. Da deren Bilanzen ohnehin keine hohe Volatilität abfedern können, tut das strikte Niederstwertprinzip bei der Bilanzierung sein Übriges, um die einseitige Kapitalanlage zu forcieren. Im Ergebnis sind Renten- und Lebensversicherungen, aber auch alle versicherungsförmigen Durchführungswege in der betrieblichen Altersvorsorge in hohem Maße in Staatspapieren

refinanziert. Bei der Kapitalanlage von Riester- und Rürup-Renten induziert die Beitragsgarantie ebenfalls einen hohen Anteil von Staatspapieren. Aber auch die Eigenanlagen von Sparkassen, Volksbanken etc. sind gespickt mit öffentlichen Anleihen aller Art. Seit geraumer Zeit gesellt sich beim Kauf von Staatspapieren allerdings noch ein „Nachfragegoliath“ hinzu – die EZB. Sie hat in den letzten Jahren massive Aufkaufprogramme durchgeführt und dabei von vielen Ländern mehr als die Hälfte ihrer Schuldverschreibungen aufgekauft. Unter dem Deckmantel einer vermeintlich stabilitätsorientierten Geldpolitik wurden dabei mehr oder weniger unverblümt allzu generösen Staatsausgaben der EU-Mitgliedstaaten finanziert. Und das Resultat ist „beeindruckend“: Die Zentralbankgeldmenge der EZB hat sich von ca. 1 Billionen Euro im Jahre 2012 auf ca. 3 Billionen Euro zum Anfang des Jahres 2020 verdreifacht, um sich im Zuge der Corona-Pandemie innerhalb von weniger als 2 Jahren auf über 6 Billionen Euro zu verdoppeln.

Um es ganz klarzumachen: Wir haben durch frisch gedrucktes Geld die Corona-Maßnahmen finanziert mit Inflation als Nachspiel. Mit dem Ende des laufenden Jahres ist die Rekordmarke von über 10 Prozent Inflation bei den Verbraucherpreisen bereits geknackt. Wer glaubt, dass diese Preisentwicklung allein durch die Energiepreise zu Stande kam, ist auf dem Holzweg. Ohne eine monetäre Alimentierung können sich im Wesentlichen nur die Preisstrukturen verschieben, weil beispielsweise für die Mehrausgaben im Energiebereich andere Preise nachfragebedingt sinken müssen. Wenn jedoch die Geldmenge deutlich stärker steigt als das BIP, können die Preise auf breiter Front ansteigen und inflationäre Lohn-Preis-Spiralen in Gang setzen. Im Laufe der vergangenen 10 Jahre ist das reale BIP um ca. 12 Prozent, die Zentralbankgeldmenge um rund 500 Prozent gestiegen und eines ist sicher: „Die Zahnpasta bekommen wir nicht wieder zurück in die Tube“, jedenfalls nicht ohne das Risiko einer Rezession. Keine schöne Alternative: Inflation oder Rezession. Am Ende bekommen wir aufgrund der grundfalschen nachfrageseitigen statt angezeigter angebotsorientierter Wirtschaftspolitik wahrscheinlich beides: den „Doppelwumms“ als Doppelrumms.

---

### IMPRESSUM

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

## Tagungen

### Wie sieht die Marktwirtschaft der Zukunft aus?



Foto: Dirk Hasskarl.

Prof. Berthold Wigger, Dr. Ursula Weidenfeld, Prof. Theo Siegert, Prof. Heike Schweitzer, Prof. Lars P. Feld, Prof. Clemens Fuest, Prof. Michael Eilfort, Prof. Volker Wieland und Dr. Andreas Audretsch MdB (v. li.).

Die Soziale Marktwirtschaft steht seit mehr als sieben Jahrzehnten nicht nur synonym für unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, sondern auch für unseren Wohlstand. Bis heute gilt sie als Erfolgsmodell, das die Vorteile eines möglichst freien und wettbewerblich organisierten Marktes mit sozialem Ausgleich verbindet und so „Wohlstand für alle“ schafft. Doch die Welt hat sich verändert und mit ihr die Herausforderungen, vor denen wir derzeit stehen: u.a. die ökonomischen Folgen des russischen Überfalls auf die Ukraine, die ungelöste Weltklimakrise, die Folgen des demografischen Wandels oder die zunehmende Konkurrenz durch autokratische Staaten, die kein Interesse an der Einhaltung fairer Spielregeln im globalisierten Wettbewerb haben. Welche Implikationen ergeben sich daraus für die Soziale Marktwirtschaft? Brauchen wir einen stärkeren Staat, mehr Regulierung und noch mehr sozialen Ausgleich oder bedarf es einer stärkeren Besinnung auf ordnungspolitische Prinzipien?

Zum 7. September 2022 hat die Stiftung Marktwirtschaft zu ihrer Tagung „Wie sieht die Marktwirtschaft der Zukunft aus?“ eingeladen, um über diese und weitere Fragen zu diskutieren mit Dr. Andreas Audretsch MdB (Stellvertretender Vorsitzender Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen), Franziska Brandmann (Bundesvorsitzende Junge Liberale), Tilman Kuban MdB (Bundesvorsitzender Junge Union Deutschland) sowie den Mitgliedern des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld (Direktor des Walter Eucken Instituts), Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident des ifo Instituts), Prof. Dr. Justus Haucap (Direktor des DICE), Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M. (Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Volker Wieland Ph.D. (Geschäftsführender Direktor des IMFS) sowie Prof. Dr. Berthold U. Wigger (KIT). Moderiert wurde die Veranstaltung von der Journalistin Dr. Ursula Weidenfeld.

### Wohlstand sichern in schwieriger Zeit – Innovation als Königsweg?



Foto: Hans-Joachim Rickel

Nadine Schön MdB, Dr. Melanie Maas-Brunner, Prof. Lars P. Feld, Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger MdB, Maik Außendorf MdB, Prof. Michael Eilfort, Finn Age Hänsel, Tanja Samrotzki (v.li.).

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine legen noch stärker grundlegende Strukturprobleme in Deutschland offen, die man lange vor 2020 sehen konnte, aber viele nicht sehen wollten. Neben einem kontinuierlichen Verlust an globaler Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit haben sich die demografische Entwicklung und damit verbundene politische Entscheidungen zunehmend als Hemmschuh für notwendige Reformprozesse entwickelt.

Die Bundesregierung hat ihre Arbeit unter das Motto „Mehr Fortschritt wagen“ gestellt. Aber wie sollte dieser Fortschritt aussehen, um unter den durch Corona-Pandemie und russischem Angriffskrieg auf die Ukraine erschwerten Rahmenbedingungen wieder mehr Wettbewerbsfähigkeit erreichen und den Wohlstand für künftige Generationen sichern zu können? Um mehr Klarheit über diese zentrale Frage zu erlangen, haben wir am 27. September 2022 auf unserer Veranstaltung „Wohlstand sichern in schwieriger Zeit – Innovation als Königsweg?“ diskutiert mit Bettina Stark-Watzinger MdB (Bundesministerin für Bildung und Forschung), Maik Außendorf MdB (Digitalpolitischer Sprecher, Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen), Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld (Direktor des Walter Eucken Instituts, Sprecher des Kronberger Kreises), Finn Age Hänsel (Founder und CEO Sanity Group, Vorstandsmitglied im Bundesverband Deutscher Start-Ups, „Gründer des Jahres 2021“), Dr. Melanie Maas-Brunner (Mitglied des Vorstands und Chief Technology Officer (CTO) der BASF SE), Nadine Schön MdB (Stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) unter der Moderation der Journalistin Tanja Samrotzki.



Die Berichte zu den Veranstaltungen finden Sie auf unserer Homepage: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)



## Ehrbarer Staat? Politik versus Statistik

### Narrative im Spiegel ökonomischer Fakten

Der Angriff Russlands auf die Ukraine Anfang dieses Jahres und dessen Auswirkungen stellen Deutschland vor enorme wirtschaftliche Herausforderungen. Während die Bundesregierung im nächsten Jahr mit einer Rezession rechnet, steigen gleichzeitig die expliziten als auch die impliziten Schulden weiter an und die Inflation erreicht einen Höchststand nach dem anderen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Folgen der Covid-19-Pandemie, insbesondere durch gestörte Lieferketten, weiter anhalten und sich der demografisch bedingte Fachkräftemangel zunehmend verschärft.

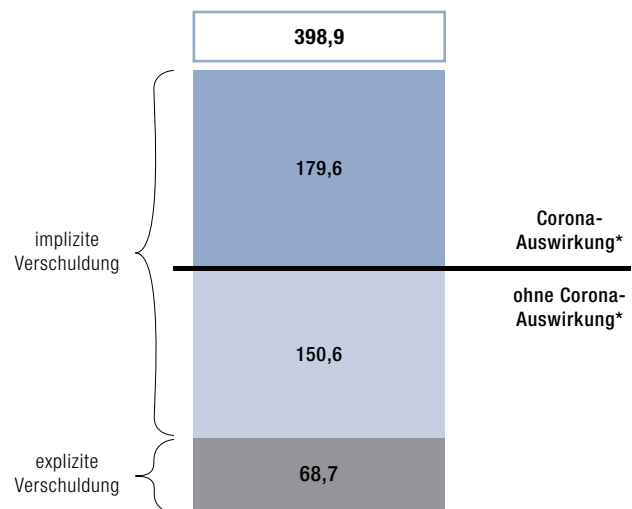
Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen stellt das aktuelle Herbst-Update der Generationenbilanz der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg einigen der vorherrschenden gesellschaftlichen und politischen Narrative ökonomische Fakten gegenüber, um den Blick für die tatsächlichen Probleme zu schärfen.

Die offiziell ausgewiesenen Staatsschulden liegen derzeit bei knapp 2,5 Billionen Euro bzw. 68,7 Prozent des BIP und sind seit Beginn der Covid-19-Pandemie um etwa 10 Prozentpunkte gestiegen. Soweit das politische Narrativ. Das ist allerdings nur die Spitze des Eisbergs. Für die heute noch nicht direkt sichtbaren impliziten Schulden ergibt sich ein erheblicher coronabedingter Anstieg von 179,6 Prozentpunkten auf insgesamt 330,2 Prozent des BIP. 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. Die Gesamtschulden des Staates, gemessen durch die Nachhaltigkeitslücke, liegen damit bei 398,9 Prozent des BIP bzw. bei 14,4 Billionen Euro. Im Hinblick auf die Schuldentransparenz zeigt sich, dass der Staat lediglich ein Fünftel seiner Staatsschulden ausweist. Schuldentransparenz sieht anders aus.

Neben den zunehmenden Schulden sind zudem die steigenden Verbraucherpreise besorgniserregend. Seit Anfang des Jahres gehen hohe Energiepreise einher mit steigenden Inflationsraten bei den gewerblichen Erzeugerpreisen, die sich mittlerweile auf einem Rekordniveau befinden. Auch die Verbraucherpreise weisen den stärksten Anstieg seit 70 Jahren auf: Im Vergleich zum Vorjahresmonat sind die gewerblichen Erzeuger- sowie die Verbraucherpreise im September 2022 um 45,8 Prozent bzw. 10 Prozent gestiegen.

**Anstieg der impliziten Staatsschuld auch Covid-19-bedingt**  
Explizite und implizite Staatsschulden sowie die Nachhaltigkeitslücke in Prozent des BIP

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



\* Es handelt sich hier um Abschätzungen auf Basis des kontrafaktischen Szenarios aus dem Sommer-Update 2021, vgl. hierzu Raffelhüschen et al. (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.

Entscheidender Faktor für die stark gestiegene Inflation ist die über Jahre anhaltende ultralockere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Die Corona-Pandemie und der Ukrainekrieg sind zwar Auslöser, aber nicht Verursacher der Inflation. Auch wenn die EZB durch die längst überfällige Erhöhung des Leitzinses einen Kurswechsel vollzogen hat, zeichnet die gleichzeitige Einführung neuer Rettungsprogramme wie des Transmission Protection Instruments (TPI) das Bild einer Zentralbank, deren Geldpolitik fiskalisch dominiert wird und letztendlich das Ziel hat, die Solvenz der Mitgliedstaaten zu sichern. Dabei lässt das TPI fiskalische Umverteilungseffekte befürchten und mindert die Anreize für die Staaten im Euroraum, die dringend notwendige Konsolidierung ihrer Haushaltspolitik anzugehen, anstatt ein Instrument zielgerichteter Inflationsbekämpfung zu sein. Stattdessen sollte sich die EZB auf das Primat der Preisniveaustabilität konzentrieren.

Darüberhinaus zeigt sich, dass die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Annahme, dass Sparen hätte sich aufgrund der

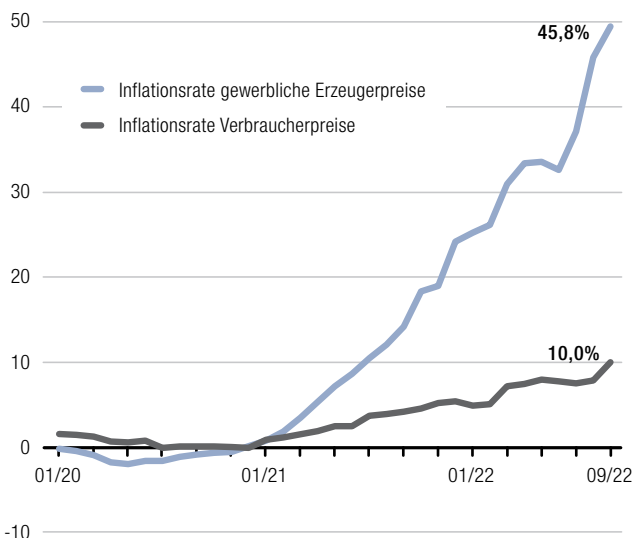
Niedrigzinsphase in den letzten Jahren nicht gelohnt, lediglich für festverzinsliche Wertpapiere gilt. Ein Blick in andere Assetklassen offenbart, dass die Erträge nicht niedrig sein müssen. Werden die realen durchschnittlichen durationsgewichteten Renditen von Aktien (4,96 Prozent) und Immobilien (4,74 Prozent) betrachtet, wird deutlich, dass sparen mit dem richtigen Anlagemix durchaus profitabel war und weiterhin ist.

Auch der weitverbreitete Eindruck einer stetig steigenden Mietbelastung trägt. Betrachtet man die durchschnittlichen Bestandsmieten im Vergleich zur Nettoeinkommensentwicklung, zeigt sich, dass sich die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen nicht verringert hat. Das gilt selbst für Berlin, wo die Debatte besonders emotional geführt wird. Nur bei Neuverträgen sind die Mieten seit dem Jahr 2010 überproportional stark gestiegen. Der Keil zwischen der Entwicklung der Neuvertrags- und der Bestandsmieten wird durch die aktuelle Mietpreisregulierung befeuert. Statt den Wohnimmobilienmarkt durch immer weitere Regulierungen zu blockieren, sollte die Wohnungspolitik der Bundesregierung und der Länder eine Angebotserweiterung ermöglichen und ambitionierte Neubauprojekte initiieren und fördern.

**Die Preise steigen wie noch nie**

Entwicklung der Inflationsrate der gewerblichen Erzeugerpreise (Erzeugerpreisindex) und der Verbraucherpreise (Verbraucherpreisindex) seit Januar 2020 in Prozent

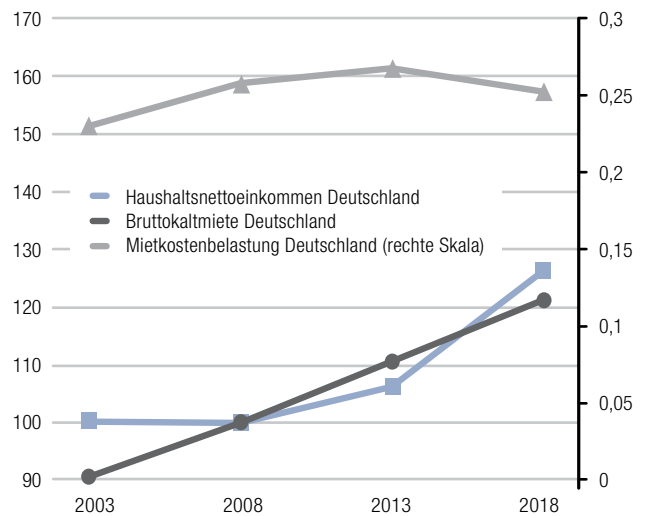
Quelle: Statistisches Bundesamt (2022).



**Die Mietkostenbelastungsquote ist im Vergleich zu 2008 gesunken**

Indices der Bruttokaltmiete, des Haushaltsnettoeinkommen von Miethaushalten und die Mietkostenbelastung (linke Skala: Index 100 = 2008; rechte Skala: Mietkostenbelastungsquote)

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Ob unzureichendes Staatsschuldenkonzept, einseitig betrachtete Inflationsursachen, die unvollständige Darstellung des Renditeumfeldes oder voreilige Schlussfolgerungen im Rahmen der Debatte um die Mietenbelastung – häufig mangelt es an einer adäquaten Darstellung der Situation, auf Basis derer sinnvolle politische Entscheidungen abgeleitet werden können. Werden „passende“ Narrative bewusst gestrickt, indem unbequeme ökonomische Tatsachen und Zusammenhänge nur unvollständig dargestellt oder gar missverständlich interpretiert werden, ist es an der Zeit, den Rückwärtsgang einzulegen und die Faktenlage noch einmal genauer unter die Lupe zu nehmen – insbesondere dann, wenn aus ihnen politische Handlungsoptionen abgeleitet werden. Denn eins dürfte klar sein: Für die öffentliche Meinungsbildung ist kaum etwas so unabdingbar wie Transparenz und Nachvollziehbarkeit – und das nicht nur in Krisenzeiten.



Die Publikation und weitere Informationen zum Thema finden Sie unter: [www.ehrbarer-staat.de](http://www.ehrbarer-staat.de)

## Kronberger Kreis

### Neue Studie: Krankenhausversorgung in Deutschland



#### Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie

Kronberger Kreis-Studie Nr. 70

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

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
ISBN: 3-89015-132-9

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung der Krankenhausversorgung wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Zwar hat die Krankenhausversorgung in Deutschland der außergewöhnlich hohen Belastung in der Pandemie im Unterschied zu Ländern wie den USA, Italien oder Spanien vergleichsweise gut standgehalten. Allerdings ist dies kaum auf vorausschauende Planung und ein effizientes Versorgungssystem zurückzuführen. Vielmehr ist die Krankenhausversorgung in Deutschland weiterhin reformbedürftig, wie der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in seiner neuesten Studie aufzeigt.

Problematisch ist insbesondere, dass es zu viele kleine Krankenhäuser, zu viele Krankenhausbetten und zu geringe Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur gibt, also in Geräte und Gebäude. Basierend auf einer Analyse der institutionellen Ursachen der Missstände und systemimmanenten Fehlanreize in den Bereichen Krankenhausplanung, Krankenhausfinanzierung und Krankenhauswettbewerb leiten die Wissenschaftler Reformoptionen ab, durch die der Mitteleinsatz verbessert und gleichzeitig Resilienz sowie Agilität des Systems erhöht werden können:

- Als grundlegende Reform schlägt der Kronberger Kreis vor, die Krankenhausplanung auf Bundesebene zu verlagern. So könnte sich die Planung stärker auf der Grundlage evidenzbasierter Kriterien an den räumlichen Bedarfen und der Qualität von Krankenhausbehandlungen orientieren, da lokale polit-ökonomische Erwägungen, die zu vielen kleinen Krankenhäusern in der Fläche führen, an Bedeutung verlieren.
- In der Krankenhausversorgung sollte zu einer monistischen Finanzierung übergegangen werden, sodass die Anreize verringert werden, durch zusätzliche Behandlungsfälle Deckungsbeiträge für ansonsten

unterfinanzierte Krankenhausinvestitionen zu erzielen. Die duale Finanzierung von Krankenhäusern durch die Krankenversicherungen und die Länder schafft Fehlanreize für Leistungsausweitungen in der Krankenhausbehandlung und unterminiert Anreize der Länder, für eine ausreichende Finanzierung der Krankenhäuser zu sorgen, weil sich die Investitionskosten über die Behandlungsentgelte von den Steuerzahlern der einzelnen Länder auf die bundesweite Gesamtheit der Versicherten abwälzen lassen.

- Wo sich die Regulierung auf eine Definition der Mindestversorgung und einer Höchstversorgung beschränkt, ist der Spielraum für Wettbewerb klar umrissen. Der Krankenhauswettbewerb sollte zudem durch erweiterte Möglichkeiten von Selektivverträgen und eine stärkere Fusionskontrolle gefördert werden, da er die Behandlungsqualität steigern kann.
- Die Fehlvorsorgung des deutschen Krankenhaussystems sollte als Missstand begriffen werden. Zwar können gewisse Überkapazitäten zu einer stärkeren Krisenresilienz beitragen. Überkapazitäten sollten aber Ergebnis einer rationalen Planung sein. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass gesundheitliche Krisen wie die Corona-Pandemie eine grenzüberschreitende Dimension haben. Die Planung von Überkapazitäten sollte daher im Rahmen grenzüberschreitender Vereinbarungen erfolgen.

Die Analyse fand u.a. in Fachkreisen hohe Aufmerksamkeit. So veröffentlicht die Fachzeitschrift „f&w – führen und wirtschaften im Krankenhaus“ in der aktuellen Dezemberausgabe den Gastbeitrag „Mehr Bund, weniger Land“ des Kronberger Kreises zu den Studien-Ergebnissen.



Foto: Kay Herschelmann.

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



Die Publikation sowie das Webinar finden Sie auf: [www.kronberger-kreis.de](http://www.kronberger-kreis.de)



Veranstaltungen und Presse



In unserem Webinar über die Fußball-WM 2022 stellte Prof. Dr. Justus Haucap, Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), klar, dass es keinen zwingenden Grund gab, diese nach Katar zu vergeben – außer, dass für die FIFA als Monopolist der dortige Markt wohl am profitabelsten ist. Eine nachhaltige Verbesserung der Menschrechtssituation in einem Land aufgrund der Austragung einer WM sei höchst zweifelhaft.

Bei der WM 2018 sei mit Frankreich das wertvollste Team Weltmeister geworden (1,3 Mrd. US-\$ Marktwert). Dieses Jahr stünden somit die Chancen sehr gut für England mit einem Marktwert von 1,3 Mrd. €. Gut im Rennen seien auch Frankreich (1,1 Mrd.€) sowie Brasilien (1 Mrd.€), das wiederum auf Basis der Wettquoten als neuer Weltmeister gehandelt werde. Das blamable frühe Ausscheiden der deutschen Mannschaft 2018 könne man ökonomisch damit erklären, dass die Innovationskraft nachlasse, wenn man an der Spitze stehe, wie beispielsweise häufig auch bei Marktführern in der Wirtschaft zu beobachten ist.



Foto: Dirk Hasskarl.

Prof. Volker Wieland, Dr. Bernadette Droste, Prof. Michael Eilfort (v.li.)

Bei unserem 8. Berliner Gespräch zum Finanzplatz, das wir gemeinsam mit der Hessischen Landesvertretung veranstalten, sprach Prof. Volker Wieland, Ph.D. (Geschäftsführender Direktor des Instituts Währungs- und Finanzstabilität

(IMFS), im September 2022 über „Die Inflation und ihre Folgen – wie erreichen wir mehr Stabilität für den Euro und die Energieversorgung?“. Laut Wieland wirken heute – wie schon bei der Stagflation in den 1970er Jahren – Krieg und Energiekrise als Brandbeschleuniger einer Inflation, die bereits zuvor eingesetzt hat. Er betonte, dass einerseits die Europäische Zentralbank den Preisauftrieb entschiedener bekämpfen sollte und andererseits die Bundesregierung alle Hebel nutzen sollte, um das Energieangebot auszuweiten.

## Frankfurter Allgemeine

EU-Wettbewerbsrecht

### Marktwirtschaftler warnen: Kartelle helfen dem Klimaschutz nicht

Die EU-Kommission will das strenge Wettbewerbsrecht für Klimaschutz lockern. Dagegen regt sich in Deutschland Widerstand. Die liberalen Wissenschaftler des Kronberger Kreises kritisieren die Pläne in einer noch unveröffentlichten Studie. Auch die Monopolkommission warnt.

Am 6. Juli 2022 berichtete die FAZ über ein Interview mit dem Kronberger Kreis zu seiner Studie „Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs“, in der er Pläne der Europäischen Kommission in Frage stellt, das Kartellverbot für Unternehmenskooperationen, die der Nachhaltigkeit dienen sollen, zu lockern. Das Ausschalten von Konkurrenz halte Unternehmen eher davon ab, in Umwelt- und Klimaschutz zu investieren. Erst Wettbewerb bringe die nötigen Innovationen für die grüne Transformation hervor.

## Project Syndicate | THE WORLD'S OPINION PAGE

### The ECB's Toxic Bond-Purchase Program

In seinem Gastbeitrag für Project Syndicate am 27. Juli 2022 kritisierte der Kronberger Kreis das neue Anti-Fragmentierungsinstrument (TPI), das der EZB-Rat eine Woche zuvor mit der Begründung beschlossen hatte, es sei ungerechtfertigten Marktdynamiken entgegenzuwirken, die eine Bedrohung für die Transmission der Geldpolitik im Euro-Raum darstellten. Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft warnte, dass dadurch Länder sowohl von Marktkräften als auch von politischen Verpflichtungen abgeschirmt werden, was seinerseits eine toxische Wirkung auf die Stabilität der Europäischen Währungsunion hat.

## Querpass

### Die Mannschaft wie das Land!?

Ein Desaster in Katar, nicht nur sportlich. Viel Luft ist raus, die Flasche(n) ziemlich leer – bei der Fußball-Nationalmannschaft in jedem Fall. Auch im Land? Zwar sind die Fallzahlen der WM-Turniere überschaubar sowie Kausalität und Korrelation nicht zu verwechseln, trotzdem liegen Zusammenhänge nahe: Deutschlands Volkssport Nummer Eins und sein Aushängeschild, die Herren-Nationalelf, erscheinen seit Jahrzehnten als durchaus treffender Spiegel des Zustands unseres Landes. Beispiele bieten insbesondere die gewonnenen Fußball-Weltmeisterschaften: 1954 „Wir sind wieder wer“, Wirtschaftswunder und Weltmeistertitel, Zusammenhalt und Kampfgeist hungriger Spieler. 1974 „mehr Demokratie wagen“, sogar im DFB, und ums Geld ging es nun auch – man war sozusagen erwachsen geworden in Deutschland. Im glücklichen Jahr 1990 fielen Deutsche Einheit und Weltmeistertitel zusammen. 2014 Weltspitze im Fußball wie beim Export. Die Bundeskanzlerin stand als „Mutti“ im Zenit sowie in der Mannschaftskabine, ein wirtschaftlich kraftstrotzendes Land auf dem Höhepunkt seines Ansehens.

Alles Geschichte. Seit 2015 verschlechtern sich, lange ignoriert, die Wettbewerbsfähigkeit der Nationalelf und des Landes. Die alternde Republik denkt kaum an Zukunft, investiert zu wenig in analoge und digitale Infrastruktur, vermasselte die „Energiewende“, vernachlässigte äußere wie innere Sicherheit und allem voran Innovation und Wandel. Unter „Leistung“ versteht man eher Transfer als eine anerkannte Anstrengung und will von Wettbewerb und Reformen möglichst wenig hören. Man macht es sich lieber in der Gegenwart gemütlich, konsumiert und setzt auf Bewahrung.

Genauso spielten 2018 in Russland und 2022 in Katar die deutschen Mannschaften: Bräsig, ideen- und mutlos, satte und innerlich matte Kicker, die lieber zurückpassten als steil zu gehen. Verbal aber war man Ankündigungsweltmeister: „Best never rest“ lautete der Slogan „der Mannschaft“ 2018, und „Zusammen. Geschichte schreiben“. Das „gelang“ im sportlichen Wettbewerb anders als gedacht: Deutschland blamierte sich mit dem schlechtesten Resultat in fast 90 Jahren WM-Historie und „konsolidierte“ sich 2022 noch auf diesem Niveau. Ob der Bundestrainer, der angekündigt hatte, Weltmeister werden zu wollen, nun am Stuhl klebt wie sein Vorgänger?

Hatten bis 2014 Substanz und sogenannte „deutsche Tugenden“ selbst im Falle unansehnlicher Fußballkünste



Bild: Sergey Peterman – stock.adobe.com.

immer mindestens unter die letzten Acht geführt, reicht es seither nicht mehr, um mitzuhalten. Die Weltspitze ist außer Blickweite. Dazu beigetragen haben dürfte die weitgehende Aussetzung des Wettbewerbs auch in der Fußball-Auswahl. Er wich einer kuscheligen Wohlfühlatmosphäre – da ist die DFB-Elf wie der Konsens-Föderalismus. (Selbst-) Kritik oder gar Veränderung? „Führungsspieler“ tauchten auch bei dieser WM ebenso ab wie politische Führungskräfte es außerhalb des Fußballs tun (und derzeit mit diesem auch weder gesehen noch verglichen werden wollen). Wenigstens der Teammanager zeigte etwas Einsicht, während die ebenso langjährige, in vielem Wichtigen untätige ehemalige Regierungschefin und ihre Vizekanzler nahezu alles richtig gemacht haben wollen.

Das Leistungsprinzip? Galt bei der deutschen Auswahl so wenig wie mitunter bei Grundrente und Bürgergeld. So hatte u.a. Schlußmann Neuer seit seinen Meriten 2014 bei keinem Turnier überzeugt, will aber unverdrossen weiterhin aufstrebende Kräfte blockieren. Das Prinzip Hoffnung: Es werde schon wieder wie früher. Wurde es aber weder 2018 noch 2022. Mit dem Debakel der (männlichen) Fußballer sollte endlich auch unsere innere Große Koalition des „Weiter so, mit mehr vom Gleichen“ enden. Sowohl die Nationalelf als auch das Land brauchen Wettbewerb, Leistung, Innovation und neue Köpfe! Konkrete Reformvorschläge: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)





## Inhaltsverzeichnis

### 3 Begrüßung

Prof. Dr. Michael Eilfort  
*Vorstand Stiftung Marktwirtschaft*

### 4 Die Strategie der Bundesregierung: Mit mehr Chancen für Innovationen

Bettina Stark-Watzinger MdB  
*Bundesministerin  
für Bildung und Forschung*

### 6 Mit Wettbewerb und Innovationen zu Wohlstand – was ist zu tun?

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

Dr. Melanie Maas-Brunner  
*Mitglied des Vorstands und  
Chief Technology Officer (CTO) der BASF SE*

### 9 Podiumsdiskussion: Wie erreichen wir mehr Innovation in Deutschland?

Maik Außendorf MdB  
*Digitalpolitischer Sprecher,  
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

Finn Age Hänsel  
*Founder und CEO Sanity Group,  
Vorstandsmitglied im Bundesverband Deutscher  
Start-Ups, „Gründer des Jahres 2021“*

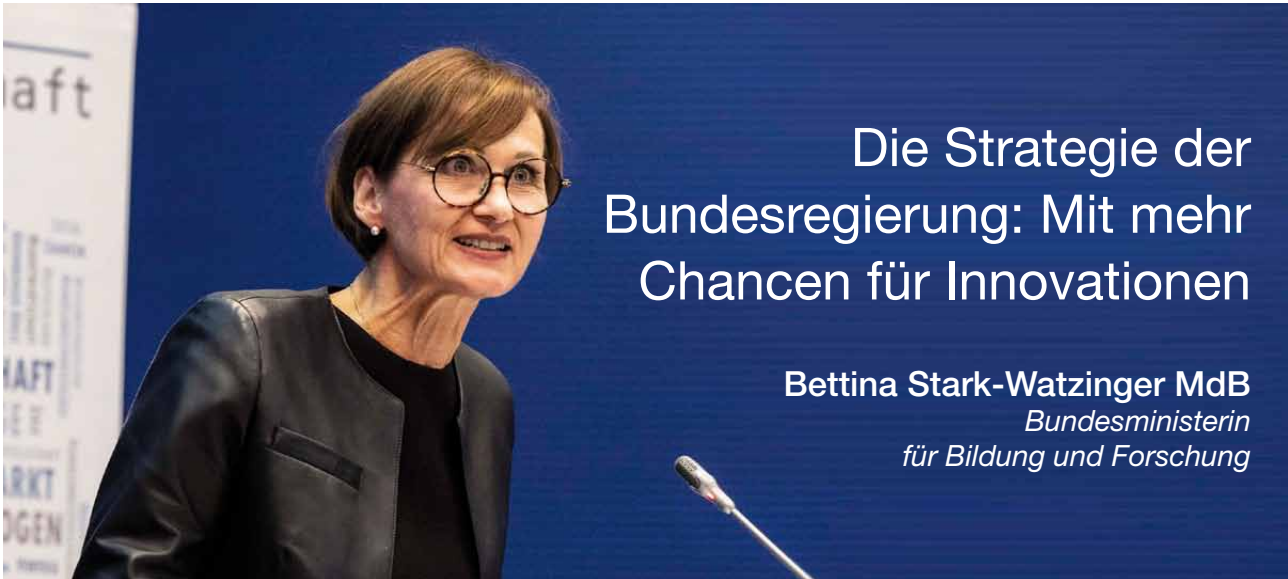
Nadine Schön MdB  
*Stellvertretende Vorsitzende  
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*

### Moderation der Veranstaltung

Tanja Samrotzki







## Die Strategie der Bundesregierung: Mit mehr Chancen für Innovationen

**Bettina Stark-Watzinger MdB**  
*Bundesministerin  
für Bildung und Forschung*

Häufig werde das Bild von Innovationen als Königsweg zur Wohlstandssicherung laut Bettina Stark-Watzinger MdB, Bundesministerin für Bildung und Forschung, mit einem linearen Verlauf mit scheinbar unbegrenzten Ressourcen verbunden. „In der Praxis sieht das jedoch ganz anders aus. Wir erreichen Innovationen nicht auf bequemen Pfaden. Stattdessen müssen bei begrenzten Ressourcen immer wieder neue Wege gegangen und Umwege überwunden werden“, stellt die Ministerin klar. Auch werde der Königsweg nicht von einem Alleinherrscher, sondern einer Vielzahl gut miteinander vernetzter Köpfe beschritten. Mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen gestalte sich die derzeitige Wetterlage jedoch alles andere als heiter. „Der Krieg in der Ukraine hat in erschreckender Weise unsere Fragilität in vielen Bereichen offengelegt, insbesondere in der Energieversorgung“, hebt Stark-Watzinger hervor. Vor diesem Hintergrund werde ein Staat gebraucht, der solide aufgestellt sei und auf eine starke Wirtschaft bauen könne, um über die Mittel und Möglichkeiten zu verfügen, die zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen notwendig seien.

„Auch ohne die aktuelle Krise wäre der Modernisierungsbedarf in Deutschland hoch, da die Erfolgsfaktoren der letzten Jahrzehnte zunehmend weniger Gewicht haben“, gibt die Ministerin zu bedenken. „Unser Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell hat uns zu Globalisierungsgewinnern gemacht und einen hohen sozialen Fortschritt ermöglicht. Aber wir können uns nicht auf der Vergangenheit ausruhen und der Dauerkrisenzustand darf die Gegenwart nicht gegen die Zukunft ausspielen“, führt Stark-Watzinger weiter aus. Dies gelte einerseits für konsumorientierte Krisenmaßnahmen des Staates, die mit einer Doppelbelastung in Form höherer künftiger Steuern und einer Verringerung verfügbarer Mittel für Zukunftsinvestitionen einhergingen. Gleichzeitig induziere die Kombination aus Klimawandel, digitaler Transformation und demografischen Umbrüchen

disruptive Veränderungen, von denen mittlerweile die gesamte Wirtschaft betroffen sei. Selten hätten so viele Herausforderungen auf einmal bewältigt werden müssen wie aktuell.

„Nichtsdestotrotz ist die Krise auch eine Chance für Fortschritt und Transformation“, zeigt sich die Ministerin überzeugt. Dazu müssten wir den Anspruch haben, in den Schlüsseltechnologien, wie der Künstlichen Intelligenz, der Quanten- oder der Biotechnologie wieder zu den Spitzenreitern zu gehören. Die hierzu erforderliche technologische Souveränität ließe sich nur im Zusammenspiel mit der Wissenschaft erlangen. Der Schwerpunkt der Wissenschaft dürfe dabei nicht auf dem „alten“ Neuen liegen, das sich aus bekannten Problemen und Lösungen ergebe, sondern auf dem „neuen“ Neuen und damit auf der Erweiterung wissenschaftlicher Möglichkeiten.

Der zuletzt häufig verwendete Begriff „Wende“ erweise sich aus Sicht der Ministerin als problematisch, da „er eine Rückbesinnung auf alte Muster impliziert. Aber mit alten Antworten lassen sich die aktuellen Herausforderungen nicht bewältigen. Deshalb müssen neue Antworten gefunden werden.“ Mithilfe zweier Instrumente ziele die Bundesregierung darauf ab, den Innovationsweg und die Suche nach neuen Antworten zu erleichtern. Dazu zählten die Bundesagentur für Sprunginnovationen (SprinD) und die Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI). SprinD stelle maßgeschneiderte Unterstützung für die Entwicklung mutiger und risikoreicher Ideen zur Verfügung. DATI solle den Transfer von Forschungsergebnissen aus der Wissenschaft in die Wirtschaft und Zivilgesellschaft vorantreiben. Davon profitierten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen, die einen unterdurchschnittlichen Zugang zu Wissenschaftsnetzwerken aufwiesen. Die Förderung durch DATI sei von der Beantragung bis zur Bewilligung agil und unbürokratisch ausgestaltet. „Die DATI ist kein bürokratischer Tanker, sondern eine schlanke Fregatte



mit kleinem Cockpit“, betont Stark-Watzinger. Nur wenn es gelinge, die besten Ideen umzusetzen, werde Deutschland als Innovationsstandort vorangebracht. Dazu müssten neue und wachstumsstarke Zukunftstechnologien gefördert werden. Die meisten Sprunginnovationen hätten ihren Ursprung in forschungsstarken Universitäten und in der Grundlagenforschung, die als Basis für Innovationspipelines dienen. „Deshalb müssen wir unsere Universitäten dazu befähigen, Geburtshelfer von Ausgründungen zu werden“, fordert die Ministerin. Auf diesem Weg ließen sich Synergien zwischen der akademischen und der unternehmerischen Welt nutzen.

Darüber hinaus sei es entscheidend, neue Technologien nicht ideologisch zu zerreden. So sei „Technologieoffenheit statt Silodenken“ gefragt, was erfordere, dass keine einseitige technologische Ausrichtung vorgenommen werde. „Wir trauen uns in Deutschland oftmals nicht, neue Technologien zu erschließen, weil zu häufig die Risiken im Vordergrund stehen“, gibt Stark-Watzinger zu bedenken. Auch deshalb finde heute ein Großteil der Innovationsdynamik in den USA, Großbritannien und China statt. Dies berge die Gefahr, dass Deutschland den Anschluss an die Weltspitze verliere und lediglich als Konsument neuer Technologien auftrete. Auch in der Werteauseinandersetzung mit China sei dieser Umstand zu berücksichtigen. Auf globaler Ebene ließen sich Standards nur dann durchsetzen, wenn gleichzeitig eine Forschungs- und Innovationsführerschaft in wichtigen Technologien bestehe.

Mit Blick auf die Energiepolitik sei es infolge des Ukraine-Kriegs zu einer Zäsur gekommen. „Es steht außer Frage, dass der Klimawandel effektiv bekämpft werden muss. Jetzt ist jedoch ein deutlich schnellerer Transformationsprozess erforderlich“, unterstreicht die Ministerin. Zur Verringerung von Abhängigkeiten im Energiesektor sei der Ausbau erneuerbarer Energien ein zentraler Faktor. Dazu

würden Planungs- und Genehmigungsverfahren, zum Beispiel für Offshore-Projekte, erheblich vereinfacht. Zusätzlich spiele die Erschließung der Wasserstofftechnologie eine entscheidende Rolle. „Wenn wir als Industrienation bestehen und gleichzeitig unsere Klimaziele erreichen wollen, muss die Wasserstofftechnologie schnell zur Marktreife gebracht werden“, macht die Ministerin deutlich. Die Förderung einer Technologie impliziere aber nicht, dass andere Technologien ausgeschlossen würden oder unberücksichtigt blieben.

Eine weitere Herausforderung stelle der Fachkräftemangel dar. Angesichts einer wachsenden Zahl unbesetzter Stellen würden zur Entwicklung von Innovationen und marktfähigen Produkten dringend Fachkräfte benötigt. Vor diesem Hintergrund plane die Bundesregierung eine Fachkräftestrategie, um junge Menschen hierzulande bestmöglich auszubilden und die Abbrecherquoten an Schulen zu verringern. Dazu brauche es neben der akademischen eine angemessene Förderung der beruflichen Ausbildung, wozu eine Exzellenz-Initiative für berufliche Bildung ins Leben gerufen werden solle. Damit werde das Aufstiegsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft gestärkt, wonach jeder in diesem Land befähigt werden solle, seinen Lebensweg selbstständig gehen zu können. Zusätzlich brauche es eine bedarfsorientierte Fachkräftezuwanderung aus dem Ausland. Dies gelte sowohl für den akademischen als auch für den Fachkräftebereich. „Um dieses Ziel erreichen zu können, müssen bürokratische Hürden gesenkt werden, damit wir attraktiver für talentierte Menschen werden, die mit Kreativität und Leistungsbereitschaft unser Land weiterentwickeln wollen“, betont die Ministerin.

Es bleibe laut Stark-Watzinger somit festzuhalten, dass es keinen beschaulichen Königsweg gebe: „Deshalb lautet unsere Antwort auf disruptive Krisen: Disruptive Innovationen.“



## Mit Wettbewerb und Innovationen zu Wohlstand – was ist zu tun?



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

„Die Annahme, dass Wettbewerb automatisch zu Innovationen führt, greift zu kurz“, erläutert Prof. Dr. Dr. Lars P. Feld, Sprecher des Kronberger Kreises und Direktor des Walter Eucken Instituts. Zwar trage in einem wettbewerblichen Wirtschaftssystem der vorherrschende Wettbewerbsdruck grundsätzlich dazu bei, dass Unternehmen neue Produkte und Prozesse entwickelten und bereits vorhandene verbesserten, um sich am Markt zu behaupten. Allerdings könnten positive externe Effekte im Zeitverlauf zu einem Verlust des erlangten Wettbewerbsvorteils führen, wenn andere Marktteilnehmer die neuen Geschäftsmodelle kopierten, anstatt eigene Innovationen zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund lasse das Patentrecht zum Schutz des geistigen Eigentums vorübergehend Monopole zu. Insbesondere in der Grundlagenforschung sei der positive externe Effekt stark ausgeprägt, sodass hier eine staatliche Förderung notwendig erscheine.

Zuletzt hätten industriepolitische Initiativen verstärkt Unterstützung gefunden, die auf eine Förderung bestimmter Technologien oder Industriezweige abzielten und dabei eine vorab definierte Mission verfolgten. „Der missionsorientierte Ansatz ist jedoch mit Vorsicht zu genießen, da er ein latentes Risiko von Wissensanmaßung und zugleich eine große Anfälligkeit für Lobbying hervorbringt“, gibt Feld zu bedenken. Zur Begründung einer Missionsorientierung werde oftmals auf die DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) verwiesen, die in den USA seit einigen Jahrzehnten Forschungsprojekte für militärische Zwecke vorantreibe. Für die Landesverteidigung, die ein öffentliches Gut darstelle, erweise sich die missionsorientierte Technologieförderung als angemessen. Der Ansatz lasse sich jedoch nicht ohne

Weiteres auf andere staatliche Handlungsfelder übertragen.

Aus Felds Sicht sollten drei Bedingungen erfüllt sein, damit Innovationspolitik zielführend sei: Erstens müsse eine möglichst umfassende Technologieoffenheit bei der Ausgestaltung der Förderinstrumente gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang stelle beispielsweise die Förderung der Elektromobilität eine industriepolitische Entscheidung dar, die nicht technologieoffen sei. Zweitens sollte sichergestellt werden, dass der Ansatz nicht zu Beliebigkeit führe. Drittens müsse eine regelmäßige Evaluation der Förderprogramme vorgenommen werden, um Fehlallokationen zu vermeiden.

Die grundlegende Struktur der Innovationslandschaft sei hierzulande – trotz einiger Probleme – jedoch nicht so schlecht, wie teilweise angenommen werde. „Wir haben mit renommierten Forschungseinrichtungen sowie der Exzellenzinitiative des Bundes umfassende Forschungsleistungen im Grundlagen- und Anwendungsbereich“, hebt Feld hervor. Auch die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung setze wichtige Impulse. Hinzu kämen verschiedene Förderinstrumente sowie die umfangreiche Finanzierung von Universitäten und Hochschulen auf Landesebene. Insgesamt sei Deutschland bei der Transformation von Geld in Wissen im internationalen Vergleich gut aufgestellt, was sich unter anderem in der Anzahl angemeldeter Patente widerspiegele.

Bei der Transformation von Wissen in Geld, also der Weiterentwicklung von Innovationen zu marktfähigen Produkten, liege Deutschland im internationalen Vergleich allerdings zurück. Dies treffe in erster Linie auf Start-ups und digitale Technologiefelder zu, während etablierte Unterneh-



men in traditionellen Industriezweigen besser abschneiden. Die steuerliche Forschungsförderung stelle ein mögliches Instrument zur Verbesserung des Transformationsprozesses von Wissen in Geld dar und könne entweder an der Output- oder der Inputförderung ansetzen. Für die Innovationstätigkeit seien aber vor allem die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen entscheidend: „In Deutschland ist die Regulierungsintensität so hoch, dass Innovationen teilweise nicht mehr zustande kommen und die Unternehmen ihre Investitionen stattdessen in andere Länder verlagern“, warnt Feld eindringlich. Dies gelte beispielsweise für die Gentechnik, wo bestehende Vorschriften so restriktiv seien, dass Investitionen vorzugsweise in die USA verlagert werden würden.

Auch bei Unternehmensgründungen bestünden in Deutschland erhebliche bürokratische Hürden. Wollte jemand in der „heimischen Garage“ eine unternehmerische Idee entwickeln, gebe es hierzulande – im Gegensatz zu den USA – in erster Linie Konflikte mit Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus bestehe im Bereich der Unternehmensbesteuerung, angesichts der verschlechterten Wettbewerbsposition Deutschlands, dringender Handlungsbedarf. Der Kronberger Kreis habe dazu in der Vergangenheit bereits konkrete Vorschläge unterbreitet, wie sich eine gemäßigte

Besteuerung für Unternehmen erzielen ließe.

„Bei Unternehmensgründungen stellen Lücken auf der Finanzierungsseite ein großes Hemmnis dar“, konstatiert Feld. Die Fokussierung der Fördermaßnahmen auf die Seed-Phase sei nicht ausreichend. Vielmehr müssten die Finanzierungsbedingungen auch in der Wachstumsphase der Unternehmen spürbar verbessert werden, damit diese Marktreife erlangen könnten. Die DEBRA (Debt Equity Bias Reduction Allowance)-Initiative auf europäischer Ebene zielen auf eine Verbesserung des Finanzierungsumfelds ab, indem eine Gleichsetzung von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung vorgesehen sei. Trotz Nachbesserungsbedarfs gehe die Initiative in die richtige Richtung, zeigt sich Feld überzeugt.

Bezugnehmend auf die aktuellen Herausforderungen stellt Feld fest, dass „die bisherige energiepolitische Linie nicht mehr tragfähig ist.“ Dies sei darauf zurückzuführen, dass Gas infolge des Ukraine-Kriegs nicht wie im geplanten Umfang als Brückentechnologie zur Verfügung stehe. Vor diesem Hintergrund sollten nicht nur die drei verbliebenen Atomkraftwerke weiter am Netz bleiben, sondern auch die drei zuletzt abgeschalteten Atomkraftwerke für mehrere Jahre wieder ans Netz genommen werden, um Entlastungen auf dem Strommarkt zu erzielen.



„Wir befinden uns in einer beispiellosen Krise, die sich zu einer der stärksten Rezessionen seit dem Zweiten Weltkrieg entwickeln könnte“, warnt Melanie Maas-Brunner, Mitglied des Vorstands und Chief Technology Officer (CTO) der BASF SE. Der ursprünglich über mehrere Dekaden angedachte Strukturwandel der deutschen Wirtschaft müsse nun deutlich schneller erfolgen, wodurch das Risiko von ungeplanten Strukturbrüchen und Verwerfungen zunehme. Diese Problematik gelte in erster Linie für die Umsetzung der Energiewende sowie die Dekarbonisierung und Digita-

lisierung der Wirtschaft. Die BASF sei davon als energieintensives Unternehmen in besonderer Weise betroffen. „Der daraus resultierende Anpassungsdruck lässt sich nur durch Innovationen und eine wettbewerbsfähige Industrie bewältigen“, zeigt sich Maas-Brunner überzeugt.

Vor diesem Hintergrund bestünden aus Sicht der Industrie verschiedene Ansatzpunkte, über die eine Verbesserung des Innovationsumfelds erzielt werden könnte. Hierzu müssten die Kräfte aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik zielgerichteter gebündelt werden, da sich nur

gemeinsam disruptive Innovationen entwickeln ließen. Ein „Klein-Klein“ und unkoordiniertes Vorgehen verschiedener Akteure sei hingegen nicht hilfreich. Als wichtiges Instrument zur Erprobung von Innovationen hätten sich Reallabore bewährt, die es den Innovatoren in einem geschützten Raum ermöglichen, unterschiedliche Umweltbedingungen zu simulieren und Produktentwicklungen vorzunehmen. Aus Sicht Maas-Brunners wäre es wünschenswert, wenn der Einsatz von Reallaboren auch für die Chemieindustrie erleichtert werden würde.

„Aufgrund der Dramatik der Krise ist die langsame Taktung bei der Umsetzung der Energiewende nicht mehr angemessen. Es braucht eine erhebliche Beschleunigung“, fordert Maas-Brunner. Dies gelte insbesondere für den Ausbau erneuerbarer Energien und die Durchführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. So sei es beispielsweise ein Problem, dass Windpark-Projekte der BASF an der deutschen Nordseeküste mit langjährigen Genehmigungsverfahren verbunden seien, die bis zu acht Jahre in Anspruch nehmen würden, während das Projekt an der niederländischen Küste fast vollendet sei. Zudem fehle meist noch die Infrastruktur, die gebraucht werde, um den Strom von den Küsten zu den Produktionsstandorten im Landesinneren zu befördern. Auch bei Klimatechnologien gebe es in Deutschland, beispielsweise im Bereich der Wasserstoffwirtschaft, einen hohen Nachholbedarf. Zur Generierung der notwendigen Investitionen infolge der „grünen“ Transformation seien die Unternehmen auf umfassende und zugleich technologieoffene Anreize angewiesen.

„Bei der Digitalisierung unseres Landes ist eine viel ambitioniertere Vorgehensweise gefragt“, konstatiert Maas-Brunner. Die Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung gehe in die richtige Richtung, allerdings bestehe aufgrund einer fragmentierten Umsetzung noch Verbesserungspotential. Zur Realisierung der digitalen Transformation werde insgesamt eine langfristige und verlässliche Strategie benötigt, die durch ein Digitalbudget untermauert werden sollte. „Daten sind das Öl des digitalen Zeitalters“, hebt Maas-Brunner hervor. Dies erfordere in Deutschland, auch in Hinblick auf einen zunehmenden Rückstand auf die Weltspitze, einen konsequenteren Aufbau von Dateninfrastrukturen und Vernetzungsmöglichkeiten. Insbesondere das Teilen von Daten stelle sich als essenziell für die Umsetzung digitaler Innovationen heraus. Der DataAct, der dieses Jahr von der Europäischen Kommission vorgelegt wurde, greife diesen Aspekt auf und ziele auf eine Vereinfachung des Datenaustauschs ab. Er sei in der vorliegenden Fassung aber noch zu kompliziert. Die digitale Transformation bringe zudem wichtige Zukunftstechnologien – wie das Quantencomputing – hervor, die viele industrielle Prozesse vereinfachen könnten. Zur effektiven Nutzung dieser Technologien müssten hierzulande aber oft noch die erforderlichen Netzwerke und Infrastrukturen geschaffen werden.

Aus unternehmerischer Sicht stelle auch die Ausgestaltung des allgemeinen Regulierungsrahmens einen zentralen

Faktor des Innovationsumfelds dar. In diesem Zusammenhang sei der Green-Deal der Europäischen Union als grundsätzlich lobenswerter Ansatz hervorzuheben. In der Praxis grenze er allerdings an Überregulierung und erweise sich an einigen Stellen als kaum realisierbar. Sinnbildlich hierfür seien die über 7000 Seiten umfassenden Vorschriften, die sich teilweise widersprechen würden. Dieser Umstand habe zum Beispiel für die Halbleiterindustrie zur Folge, dass die Produktion in Europa praktisch unmöglich werde, da die Verwendung einzelner Produktionskomponenten durch regulatorische Vorschriften des Green-Deal verboten sei. „Beim Green-Deal besteht dringend Nachbesserungsbedarf, um die deutsche und europäische Wettbewerbsfähigkeit in Schlüsseltechnologien nicht zu gefährden“, warnt Maas-Brunner eindringlich.

Der Prozess der Transformation erfordere insgesamt umfassende Innovationen und Investitionen. Gleichzeitig bedürfe es aus unternehmerischer Sicht einer verlässlichen Zeitschiene, da sich die geplanten Projekte nicht von heute auf morgen umsetzen ließen und Erwartungssicherheit notwendig sei. Dazu brauche es eine richtige Taktung der Maßnahmen, sodass innovative Lösungen die gewünschten Veränderungen herbeiführen und zur Wohlstandssicherung beitragen könnten. Voraussetzung hierfür sei einmal mehr eine effektivere Kooperation zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Mit Blick auf die Zukunft zeigt sich Maas-Brunner trotz der aktuellen Krise zuversichtlich: „Die vor uns liegenden Herausforderungen lassen sich bewältigen, wenn gezielt und koordiniert gehandelt wird. Wir haben es in der Hand, die richtigen Antworten auf die aktuelle Krise zu finden.“ Deutschland verfüge über gute Grundvoraussetzungen, da einerseits das Wissen über die Technologien und andererseits gut ausgebildete Menschen vorhanden seien. Angesichts des demografischen Wandels müsse aber für eine ausreichende Fachkräftezuwanderung gesorgt werden.



## Podiumsdiskussion: Wie erreichen wir mehr Innovation in Deutschland?



### Finn Age Hänsel

*Founder und CEO Sanity Group, Vorstandsmitglied im Bundesverband Deutscher Start-Ups, „Gründer des Jahres 2021“*

Laut Finn Age Hänsel, Gründer und CEO der Sanity Group sowie Vorstandsmitglied im Bundesverband Deutscher Start-ups, gebe es zwei Wege, wie die Innovationstätigkeit in Deutschland angeregt werden könnte: Entweder nehme der Staat die Steuerung der Innovationsziele vor oder er schaffe attraktive Rahmenbedingungen für Innovationen. „Das Problem ist, wir machen heute beides nicht“, kritisiert Hänsel. Wir hätten einerseits nicht die perfekten Rahmenbedingungen für Unternehmen, über die beispielsweise Kanada oder die USA verfügten. Andererseits existierten keine gesteuerten Innovationsziele, wie in Frankreich oder China. „In Deutschland sind wir stuck in the middle, wir sind nicht mutig genug und too little, too late“, gibt Hänsel zu bedenken. Ein wesentlicher Faktor sei dabei das vorherrschende Mindset in Deutschland: „Wir scheinen von der kulturellen Veranlagung her ein Land zu sein, das verlernt hat, mutig zu handeln. Wir sind ein Land der Bedenkenträger geworden.“ So würden beispielsweise beim Thema Atomenergie – trotz berechtigter Kritikpunkte – reflexartig Bedenken in den Vordergrund gestellt. Eine ähnliche Situation habe es vor einigen Jahren beim Transrapid gegeben, dessen Umsetzung am Ende am fehlenden Mut gescheitert sei. Bei der Digitalisierung mangle es zudem an der nötigen Aufmerksamkeit in Gesellschaft und Politik.

Erschwerend käme hinzu, dass das Unternehmertum in Deutschland oft als etwas „Böses“ gesehen werde und auf gesellschaftliche Skepsis treffe. „Beim Mindset müssen wir in Deutschland deshalb eine mutige Änderung herbeiführen“, ist Hänsel überzeugt. Die Ausgestaltung

innovationspolitischer Instrumente sei ebenfalls von der Mindset-Problematik betroffen. Beispielhaft führt Hänsel die SprinD-Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen an. Die Gründung dieser Agentur stelle einen wichtigen Schritt dar, ihre Umsetzung erweise sich jedoch als nicht mutig genug. Insbesondere das geringe Budget und die fehlende Attraktivität für qualifiziertes Personal seien problematisch. „Wir haben in Deutschland längst kein Erkenntnisproblem mehr, sondern ein Umsetzungs- und ein Mutproblem“, fasst Hänsel seine Einschätzung zusammen. Dies trage dazu bei, dass Deutschland bei vielen Zukunftsthemen und selbst dort, wo wir zu den Spitzenreitern gehören müssten, zunehmend den Anschluss an die Weltspitze verliere.

In der Diskussion hebt Hänsel hervor, dass ein Kernproblem in der ausufernden Bürokratie bestehe. Die meisten Abläufe seien mit einem hohen Zeitaufwand sowie einer erheblichen Komplexität verbunden. Dies habe zur Folge, dass einige Unternehmen ihre Geschäftspläne bereits in der Gründungsphase aufgrund der erforderlichen Auflagen aufgeben würden oder wichtige Finanzierungsrunden scheiterten, weil ausländische Investoren ihre Projekte infolge des Bürokratieaufwands fallen ließen. „Kurzum: Deutschland ist aus bürokratischer Sicht kein wirtschaftsfreundlicher Standort und dieser Trend verstärkt sich eher noch“, warnt Hänsel.

Beim Thema Fachkräftezuwanderung bestünde die Gefahr, dass hierzulande erneut höhere bürokratische Hürden aufgebaut würden als in anderen Ländern, was sowohl eine bedarfsorientierte Zuwanderung als auch die Behebung des Fachkräftemangels erschwere.

In Deutschland werde der lähmende Status quo zu oft hingenommen, anstatt die zugrundeliegenden Ursachen mutig und zielgerichtet zu bekämpfen, stellt Hänsel zusammenfassend fest.





### Maik Außendorf MdB

*Digitalpolitischer Sprecher, Bundestagsfraktion  
Bündnis 90/Die Grünen*

Auch Maik Außendorf MdB, digitalpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen, ist davon überzeugt, dass ein „grundlegender Mindset-Wandel in Deutschland“ nötig sei. Dies gelte in erster Linie für das Gründungsumfeld von Unternehmen. Neben bürokratisch-administrativen Hindernissen seien Hürden bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – vor allem für Frauen durch einen fehlenden Mutterschutz in der Gründungsphase – ein Hemmnis. Andere Länder seien hier bereits deutlich weiter. „Ein solcher Mind-Change lässt sich aber nicht einfach staatlich verordnen“, stellt Außendorf klar.

Der Koalitionsvertrag setze wichtige Akzente, um unternehmerische Rahmenbedingungen zu verbessern: In den Bereichen Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung sei geplant, mehr Agilität und flexiblere Prozesse zwischen Verwaltungsebenen sowie zwischen Verwaltung und Wirtschaft zu befördern. Dieses Ziel sei jedoch nicht leicht zu erreichen, da bestimmte Abläufe in der Verwaltung seit Jahrzehnten praktiziert würden und einer flexibleren Vorgehensweise im Weg stünden.

„Auch der Bürokratieabbau ist ein klares Ziel unserer Regierung“, hebt Außendorf hervor und führt als Beispiel das „Once-Only-Prinzip“ an, wonach ein Dokument nur noch einmalig an eine staatliche Behörde übermittelt werden müsse. Voraussetzung sei jedoch eine Modernisierung der hierzu benötigten Register sowie die Einführung einer E-Identität, weshalb Zweifel bestünden, ob der Ansatz zeitnah verwirklicht werden könne. Ein weiterer Baustein liege in Maßnahmen zur Behebung des Fachkräftemangels. Dazu arbeite die Bundesregierung an einem Entwurf für ein Einwanderungsgesetz. Das Hauptziel des Gesetzes bestehe darin, Einwanderung nicht nur für den akademischen

Bereich, sondern auch im Hinblick auf Fachkräfte bedarfsgerecht zu erleichtern.

Der Kritik an einer unzureichenden Handlungsbereitschaft der Bundesregierung entgegnet Außendorf, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz innerhalb kurzer Zeit eine Vielzahl an Verordnungen und Gesetzen – beispielsweise zum Ausbau der LNG-Terminals – vorangetrieben habe. Die Ressourcen der Ministerien seien aber begrenzt, sodass sich das aktuelle Tempo nicht dauerhaft durchhalten ließe und nicht alle Probleme gleichzeitig angegangen werden könnten. Darüber hinaus verteidigt Außendorf die konzeptionelle Ausgestaltung der SprinD-Agentur und verweist darauf, dass die Bundesregierung weitere Programme und Mittel bereitstelle, die zur Förderung der Innovationsfähigkeit dienen. Dazu zähle die DATI (Deutsche Agentur für Transfer und Innovation), die im Gegensatz zu SprinD an breiter Basis operiere und Gründungen aus dem universitären Bereich fördere. Zudem helfe der Zukunftsfonds den Unternehmen, während der Scale-Up-Phase der fehlenden Risikobereitschaft bei der Finanzierung entgegenzuwirken. Dadurch solle verhindert werden, dass Unternehmen, die hierzulande vom staatlichen Bildungs- und Fördersystem profitiert hätten, nach Erlangung der Marktreife in Länder mit attraktiveren Finanzierungsbedingungen abwandern.

Mit Blick auf die nur schleppend verlaufende digitale Transformation in Deutschland stellt Außendorf fest, dass die Digitalisierung in der Vergangenheit oft mit Arbeitsplatzverlusten in Verbindung gebracht worden sei. In Wahrheit brächten digitale Innovationen mehr Chancen als Risiken hervor, da immer wieder neue Freiräume entstünden, die für fortschrittliche Entwicklungen und Geschäftsmodelle nutzbar gemacht werden könnten. Abschließend zeigt sich Außendorf überzeugt, dass digitale Innovationen und der Ausbau der digitalen Infrastruktur entscheidende Faktoren darstellten, um die Wirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit zu transformieren.

**Nadine Schön MdB**

Stellvertretende Vorsitzende  
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

Während der Regierungsbildung im vergangenen Jahr hätten viele Menschen in unserem Land die Hoffnung gehabt, dass die neue Regierung für Fortschritt und Aufbruch Sorge. „Aber leider ist die Enttäuschung nach einem Jahr groß“, urteilt Nadine Schön MdB, stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Die Vorgängerregierung habe bei der Ausgestaltung der Corona-Pakete darauf geachtet, dass darin Elemente zur langfristigen Stärkung Deutschlands enthalten seien. Darunter fielen beispielsweise der Zukunftsfonds oder das Programm zur Förderung der Quantentechnologie. In den aktuellen Maßnahmenpaketen der Bundesregierung sei dieser Ansatz leider nicht wiederzufinden.

Dennoch mahnt Schön eine selbstkritische Perspektive an und stellt fest, „dass wir in der Vergangenheit in vielen Bereichen leider nicht wie erhofft vorangekommen sind.“ Ursächlich hierfür sei nicht, dass der Staat zu wenig investiert habe. Stattdessen hätten bürokratische Strukturen dazu geführt, dass Entwicklungen nicht frühzeitig erkannt oder notwendige Anpassungen ausgebremst wurden. Ein zentraler Fehler der Vergangenheit bestehe darin, dass in Staat und Verwaltung zu wenig strukturell reformiert worden sei, daher seien Fortschritte häufig nur punktuell erreicht worden. So konnten gute Ansätze, wie etwa die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, nicht schnell genug im Alltag von Unternehmen und Bürgern ankommen. Leider sei es bei einigen Themen nicht ausreichend gelungen, die Kräfte aus Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zielgerichtet zu bündeln. Dazu zähle beispielsweise auch die Ausgestaltung der SpinD-Agentur, die trotz eines guten Ansatzes sehr bürokratisch umgesetzt worden sei. Die neue Bundesregierung habe innerhalb des letzten Jahres allerdings keine nennenswerten Fortschritte dabei erzielt, SpinD attraktiver zu gestalten.

„Die aktuelle Krise kann trotz aller Herausforderungen auch ein Anfang und eine Chance sein, um notwendige Schritte einzuleiten“, hebt Schön hervor und zieht einen historischen Vergleich: Nach Ende des 30-jährigen Krieges habe Preußen den Anschluss an die Weltspitze, damals im Bereich der Industrialisierung, verloren. Die anschließend eingeleiteten Reformen hätten den Staat umfassend modernisiert und die Grundlage für eine erfolgreiche Industrialisierung Deutschlands gelegt. Nach Schöns Auffassung wäre heute ein vergleichbarer Reformprozess erforderlich. Jedoch müsse zur Kenntnis genommen werden, dass dazu im Augenblick noch der politische Wille fehle. Dies sei vor allem darauf zurückzuführen, dass es Deutschland in den letzten Jahren überdurchschnittlich gut gegangen sei und gleichzeitig unzählige Krisen das tagespolitische Geschäft dominierten. Dadurch sei der Blick auf strukturelle Probleme verdeckt worden. Ein möglicher Lösungsansatz bestünde darin, an zentraler Stelle systematisch bürokratische Hindernisse zu erfassen und mögliche Reformoptionen zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang verweist Schön auf die Initiative



„Neustaat“, die Reformvorschläge zur Modernisierung und Flexibilisierung staatlicher Strukturen vorgelegt habe. Die Reformvorschläge zielten insbesondere darauf ab, bürokratische Probleme zu beseitigen und Hemmnisse der Digitalisierung zu überwinden. Mithilfe dieser Vorschläge ließe sich beispielsweise eine spürbare Verbesserung des Umfelds für Unternehmensgründungen und Start-ups herbeiführen.

Auch im Bereich der Datenökonomie verortet Schön weiteren Handlungsbedarf. So sei in Deutschland eine viel höhere Vernetzung, Nutzung und Teilung von Daten erforderlich. „Hierzu hat die Regierung zwar relativ viel in ihrem Koalitionsvertrag stehen. Jedoch muss dies schleunigst umgesetzt werden“, fordert Schön. Darüber hinaus sollten von der Bundesregierung konkrete Vorschläge unterbreitet werden, wie dem fortschreitenden Fachkräftemangel mithilfe einer bedarfsorientierten Zuwanderung und Ausbildung entgegengewirkt werden könnte.

Abschließend zeigt sich Schön skeptisch, ob die von der Regierung in Aussicht gestellten Maßnahmen angesichts der enormen Herausforderungen ausreichen und der versprochene Aufbruch Wirklichkeit werde. Sie würde sich wünschen, dass betroffene Akteure zukünftig stärker im Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, um Probleme mit bürokratischen Vorgaben präventiv vermeiden zu können. Dies erfordere zudem einen selbstkritischeren Blick der politisch Verantwortlichen auf den Ablauf der hiesigen Gesetzgebungsprozesse.





---

## Impressum

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

Ansprechpartner/Text:  
**Jörg König**  
[koenig@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:koenig@stiftung-marktwirtschaft.de)  
**Tim Meyer**  
[meyer@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:meyer@stiftung-marktwirtschaft.de)

Fotos: Hans-Joachim Rickel



# Inhaltsverzeichnis

## 3 Begrüßung

**Prof. Dr. Theo Siegert**

*Vorsitzender des Stiftungsrates  
der Stiftung Marktwirtschaft*

**Prof. Dr. Michael Eilfort**

*Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft*

## 4 Deutschland auf dem Weg in eine sozial-ökologische Marktwirtschaft: Was zu tun ist

**Dr. Andreas Audretsch MdB**

*Stellv. Vorsitzender der  
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen*

## 6 Das Hauptwort bleibt Grundlage des Erfolgs: „Soziale Marktwirtschaft“ morgen

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

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

## 7 Klimaschutz, Innovation, Wohlstand – nur mit, nicht gegen den Wettbewerb

**Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M.**

*Humboldt-Universität zu Berlin,  
Kronberger Kreis*

## 8 Der Euro – noch eine stabile, starke Währung?

**Prof. Volker Wieland Ph.D.**

*Geschäftsführender Direktor des Institute for Monetary  
and Financial Stability (IMFS), Kronberger Kreis*

## 9 Podiumsdiskussion: Den Rahmen für Wohlstand und Nachhaltigkeit richtig setzen

**Franziska Brandmann**

*Bundenvorsitzende der Jungen Liberalen*

**Tilman Kuban MdB**

*Bundenvorsitzender der Jungen Union Deutschland*

**Prof. Dr. Justus Haucap**

*Gründungsdirektor des Düsseldorf Institute for  
Competition Economics (DICE), Kronberger Kreis*

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

*Präsident des ifo Instituts, Kronberger Kreis*

**Prof. Dr. Berthold U. Wigger**

*Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Kronberger Kreis*

## Moderation der Veranstaltung

**Dr. Ursula Weidenfeld**

Seit mehr als sieben Jahrzehnten ist die Soziale Marktwirtschaft wesentliche Grundlage unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sowie unseres Wohlstandes: Als Erfolgsmodell, das die Vorteile eines möglichst freien Marktes mit dem sozialen Ausgleich verbindet und dabei tragende Prinzipien wie Eigenverantwortung, Subsidiarität, Chancen- und Generationengerechtigkeit nicht aus dem Blick verliert.

Doch gilt das auch für die Zukunft mit ihren außerordentlichen Herausforderungen wie dem russischen Überfall auf die Ukraine, die schon länger diskutierte Klimakrise und den noch länger ignorierten demografischen Wandel? Brauchen wir einen stärkeren Staat, der mehr fördert und weniger fordert, strenger reguliert und sich in kleinteiliger Steuerung versucht? Oder liegt die Zukunft in einer stärkeren Besinnung auf ordnungspolitische Prinzipien, einer klareren Trennung zwischen Staat und Markt sowie mehr ökonomischer Vernunft?

Wie also sieht die Marktwirtschaft der Zukunft aus? Wie findet eine alternde, saturierte Gesellschaft zu neuer Dynamik und Offenheit? Wie gelingt notwendige Transformation und wie lässt sich Wohlstand sichern, ohne künftige Generationen fiskalisch und ökologisch zu überlasten? Wieviel Staat brauchen, wieviel Staat vertragen eine vitale und nachhaltige Wirtschaft, Innovation und sozialer Friede? Diese und weitere Fragen diskutierte die Stiftung Marktwirtschaft auf ihrer Tagung „Wie sieht die Marktwirtschaft der Zukunft aus?“ am 7. September 2022 im Reichstagsgebäude in Berlin.





### Prof. Dr. Theo Siegert

*Vorsitzender des Stiftungsrates der Stiftung Marktwirtschaft*

Prof. Dr. Theo Siegert, Vorsitzender des Stiftungsrates der Stiftung Marktwirtschaft, stellte die außergewöhnlich herausfordernden Zeiten, in denen diese Veranstaltung stattfindet, in den Mittelpunkt seiner Begrüßung. Zu Fehlentwicklungen und Versäumnissen in der Vergangenheit seien externe Schocks hinzugekommen, deren kumulative negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft heute noch nicht abschließend abzusehen seien. Nicht nur der Krieg in Europa habe gravierende ökonomische Folgen, auch die Energie- und Ökologiekrise werde zu erheblichen Mehrbelastungen von Bürgern und Unternehmen führen, warnte Siegert. Darüber hinaus beende die von den Notenbanken inklusive der Europäischen Zentralbank eingeläutete Zinswende die jahrzehntelange Politik des billigen Geldes. Auch wenn man hier erst am Anfang stehe, würden die zusätzlichen Belastungen, nicht zuletzt in den Staatshaushalten, bereits erkennbar.

Siegert betonte, dass vor allem junge und zukünftige Generationen unter den Versäumnissen der Vergangenheit und Gegenwart zu leiden hätten und einen Großteil der angesammelten ökonomischen Lasten schultern müssten. Daher freue er sich besonders, dass auch Vertreter der jüngeren Politiker-Generation der Einladung der Stiftung Marktwirtschaft gefolgt seien, darüber zu diskutieren, wie die Marktwirtschaft der Zukunft aussehen sollte, damit sozialer Ausgleich und Chancengerechtigkeit, nachhaltiges Wirtschaften, Innovationskraft und Wohlstand keine Widersprüche darstellten, sondern gemeinsam realisiert werden könnten. Aus Sicht der Stiftung Marktwirtschaft komme dabei Prinzipien wie Eigenverantwortung, Subsidiarität und Generationengerechtigkeit eine wichtige Rolle zu. Er selbst zeigte sich zudem überzeugt, dass die Marktwirtschaft der Zukunft eine gute Portion Leistungsbereitschaft, Optimismus und Tatkraft benötige.



### Prof. Dr. Michael Eilfort

*Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft*

Es sei schön, endlich wieder eine Präsenzveranstaltung durchführen zu können, stellte Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft, bei seiner Einführung in das Tagungsthema fest. Anknüpfend an die einleitenden Ausführungen von Siegert betonte er, dass man seitens der Stiftung nicht die Versäumnisse der Vergangenheit, sondern Strategien für eine möglichst gute Bewältigung der Zukunft thematisieren wolle. Allerdings sehe er nicht, dass entsprechende neue Lösungsstrategien auf politischer Ebene verfolgt werden. Vielmehr dränge sich ihm der Eindruck auf, dass es der Regierungskoalition vor allem um eine „Verlängerung der Gegenwart“ gehe, indem man die Politik des Stillstands der Großen Koalition fortsetze, etwa durch mehr Sozialleistungen, mehr Schulden oder mehr europäische Transfers. Ob daraus der angestrebte Fortschritt und zukünftige Wohlstand entstehen werde, sei mehr als fraglich.

Vor dem Hintergrund der Entlastungspakete erinnerte Eilfort daran, dass Entlastungen für die einen immer auch Belastungen für andere bedeuteten. Daher sei es wichtig, dass die Politik möglichst zielgenau agiere, anstatt das System „linke Tasche – rechte Tasche“ zu perfektionieren. Letzteres belaste vor allem die Mitte der Gesellschaft, zeigte sich Eilfort überzeugt. Es sei irreführend, wenn der Staat ständig den Eindruck vermittele, die Bürger durch Transfers vor sämtlichen Risiken schützen zu können. Zwei Gruppen litten besonders unter einer solchen Politik: Diejenigen, die jeden Tag zur Arbeit gingen, Leistung erbrächten, Steuern und Sozialabgaben zahlten und bei allem noch Eigenvorsorge betrieben. Sowie die jüngere Generation der unter 45-Jährigen, die schon seit Jahren zu den Verlierern einer staatlichen Umverteilungspolitik gehörten. Daher plädierte der Stiftungsvorstand dafür, Generationengerechtigkeit nicht nur ökologisch, sondern auch fiskalisch ernster zu nehmen.

4

## Deutschland auf dem Weg in eine sozial-ökologische Marktwirtschaft: Was zu tun ist

Dr. Andreas Audretsch MdB  
Stellvertretender Vorsitzender  
der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen



Dr. Andreas Audretsch MdB, stellvertretender Vorsitzender der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, unterstützte die These, dass die Soziale Marktwirtschaft in den zurückliegenden Jahrzehnten zu beträchtlichem Wohlstand in Deutschland geführt habe. Allerdings gelte dieser Befund nicht uneingeschränkt für alle Bereiche, sondern man müsse auch kritische Entwicklungen diagnostizieren. An einigen Stellen sei daher ein radikales Umsteuern notwendig, um in der Vergangenheit gemachte Fehler zu korrigieren und bessere Antworten für die Zukunft zu finden, zeigte sich Audretsch überzeugt.

Als ersten Schwerpunkt griff er die soziale Frage auf. Das Aufstiegsversprechen, das für die Soziale Marktwirtschaft lange Zeit prägend gewesen sei und die Menschen zu Leistung anspornen könne, habe heute für weite Teile der Gesellschaft keine Gültigkeit mehr. Während früher der Satz „Unseren Kindern wird es einmal besser gehen als uns selbst“ geradezu ikonisch mit der Sozialen Marktwirtschaft verbunden gewesen sei, zeigten aktuelle Befragungen inzwischen ein gegenteiliges Ergebnis: So hätten im Jahr 2021 fast 80 Prozent der Befragten der Aussage zugestimmt, dass es für die nächste Generation zunehmend schwieriger werde, ebenso abgesichert und in vergleichbarem Wohlstand zu leben wie die Menschen heutzutage. Sollte sich diese Entwicklung in der Breite in Richtung der von Oliver Nachtwey beschriebenen „Abstiegsgesellschaft“ verfestigen und Zukunftsangst das dominierende Gefühl werden, drohe das die Gesellschaft, die Demokratie, aber auch die Marktwirtschaft von innen heraus zu zerstören, befürchtete der Politiker von Bündnis 90/Die Grünen und verwies auf bedenkliche Entwicklungen in Teilen der USA.

Als zweiten Punkt hob Audretsch die ökologische Frage hervor. Nur wenn diese gelöst werde, bestehe überhaupt die Chance, dass es zukünftigen Generationen besser gehen könne als den heutigen. Was die fatalen Auswirkungen der Klimakrise angehe, stehe man trotz der bereits auch

in Deutschland zunehmend vorkommenden Naturkatastrophen wie Hitzewellen, Dürren oder Überschwemmungen leider erst am Anfang. Umso wichtiger sei es, die Ursachen des Klimawandels zu bekämpfen. International drohe ein Anstieg der klimabedingten Fluchtmigration, wenn immer mehr Regionen unbewohnbar würden. Der Bundestagsabgeordnete kritisierte, dass die Klimakrise der größte Fall von Marktversagen sei, den die Welt je gesehen habe. Umso wichtiger sei es, unser Wirtschaftssystem jetzt zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang plädierte er erstens für einen radikal veränderten Diskurs über Wohlstand, der sich nicht ausschließlich am Bruttoinlandsprodukt (BIP) orientieren dürfe, sondern zusätzliche Indikatoren berücksichtigen müsse. „Bei einem Autounfall steigt das BIP, das ist doch Wahnsinn“, kritisierte Audretsch die einseitige Fokussierung auf diesen Aspekt. Ein wichtiger erster Schritt sei daher, dass der Wirtschaftsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz zu einem Jahreswohlstandsbericht unter Einbeziehung ergänzender Indikatoren weiterentwickelt werde, um so auch die offizielle Debatte seitens der Bundesregierung grundsätzlich zu verändern. Zweitens benötige man für eine sozial-ökologische Marktwirtschaft veränderte Leitplanken – sowohl beim Preismechanismus als auch bei staatlicher Regulierung. Preise müssten die tatsächlichen Bedingungen abbilden und alle relevanten Kosten, insbesondere also auch Kosten der Umweltnutzung und -verschmutzung beinhalten. Als wichtiges Beispiel nannte er den CO<sub>2</sub>-Preis, über dessen Bedeutung inzwischen ein großer gesellschaftlicher Konsens bestehe. In Kombination mit einem Klimageld könne man nicht nur den Klimaschutz stärken, sondern auch mehr Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft erreichen, was wiederum eine wichtige Voraussetzung für die notwendige Akzeptanz von steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen sei. Darüber hinaus brauche man ein Umsteuern bei der staatlichen Re-

gulierung, um mehr Klimaschutz zu erreichen, zeigte sich Audretsch überzeugt. Statt der riesigen deutschen Bürokratie wollten Unternehmerinnen und Unternehmer vor allem Klarheit, Planbarkeit und Einfachheit. Als ein positives Beispiel für eine klare, harte Regulierung führte er die Entscheidung an, ab dem Jahr 2035 nur noch emissionsfreie Autos zuzulassen. Diese staatlich gesetzte Vorgabe schaffe für alle Akteure gleiche Rahmenbedingungen, stärke den Innovationsdruck und passe daher sehr gut in ein marktwirtschaftliches System, so der Politiker.

Als dritten Punkt, an dem ein Umsteuern unerlässlich sei, thematisierte Audretsch verfestigte wirtschaftliche Machtstrukturen, die funktionierenden Märkten entgegenstünden: „Wir sehen in vielen Teilen der deutschen Wirtschaft, dass wir an Punkten gelandet sind, wo wir mehr eine Machtwirtschaft haben und weniger eine Marktwirtschaft“. Exemplarisch nannte er die im Jahr 2008 mit Milliardenhilfen geretteten Banken, die noch immer vom Too-big-to-fail-Problem geprägt seien und derzeit um Hilfen aus dem Restrukturierungsfonds lobbyierten, sowie Energiekonzerne, die derzeit von hohen – leistungs- und risikolos entstehenden – Übergewinnen profitierten. Beides sollte die Gesellschaft nicht einfach akzeptieren. Darüber hinaus gebe es auch im zwischenstaatlichen Bereich bedenkliche Entwicklungen in Richtung „Machtwirtschaft“, etwa im Hinblick auf China und die dortige Staatswirtschaft. „Mit marktwirtschaftlichen Prozessen hat das nicht mehr viel zu tun“, warnte Audretsch und forderte, dass man in Deutschland auf die chinesischen Bestrebungen nach wirtschaftlicher und technologischer Dominanz nicht mehr so naiv wie in der Vergangenheit reagieren dürfe. Gleichzeitig lobte er in diesem Zusammenhang das Agieren der Europäischen Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager.

Abschließend zog Audretsch den Kreis zu den eingangs angesprochenen Gerechtigkeitsdefiziten unseres

gegenwärtigen Wirtschaftssystems und konkretisierte den aus seiner Sicht bestehenden Handlungsauftrag an den Staat. Angesichts verfestigter Armuts- und Reichtumsstrukturen plädierte er dabei u.a. für Veränderungen bei der Arbeitsmarktregulierung, um Niedriglöhne, prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Geschlechterdiskriminierung zu verringern, aber auch um bessere Bildungs- und Aufstiegschancen zu schaffen. Staat und Gesellschaft müssten in vielerlei Hinsicht mutige Entscheidungen treffen, um die Marktwirtschaft in sozial-ökologischer Hinsicht weiterzuentwickeln und Rahmenbedingungen anders zu setzen, als das bislang der Fall sei.

In der sich an die Vorträge anschließenden kurzen Diskussionsrunde unterstrich Audretsch auch in Bezug auf die diskutierte Gaspreisbremse, dass man Preise wirken lassen sollte. Allerdings müsse man bedürftige Menschen im Gegenzug substantiell unterstützen, damit niemand aus der Gesellschaft herausfalle. Vor dem Hintergrund knapper staatlicher Kassen sprach er sich zugleich gegen den Abbau der kalten Progression in der derzeitigen Situation aus – auch wenn ein solcher grundsätzlich systematisch in Ordnung sei.

Im weiteren Diskussionsverlauf betonte Audretsch noch einmal die Notwendigkeit, die Marktwirtschaft stärker ökologisch auszurichten und den Märkten entsprechende Regeln vorzugeben. Mit Blick auf das Verbot von Verbrennungsmotoren verwies er auf das sogenannte „Top-Runner-Prinzip“, bei dem eine bestimmte Effizienzstufe durch das „beste“ Produkt vorgegeben werde, die innerhalb eines festgelegten Zeitraums von allen anderen Produkten ebenfalls erreicht werden müsste, damit sie weiterhin auf dem Markt bleiben dürften. Diese Vorgehensweise könnte auch in anderen Bereichen sinnvoll sein, argumentierte Audretsch, da sich Innovationsdruck und Effizienzwettbewerb so merklich steigern ließen.





## Das Hauptwort bleibt Grundlage des Erfolgs: „Soziale Marktwirtschaft“ morgen

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



Was ist der Kern der Sozialen Marktwirtschaft und was macht ihren Erfolg aus? Diese Fragen bildeten den Ausgangspunkt der Ausführungen von Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld, Sprecher des Kronberger Kreises und Direktor des Walter Eucken Instituts, der sogleich deutlich machte, was er in diesem Zusammenhang für wichtig erachtet: „Es geht um das Hauptwort und nicht um das Adjektiv“. Der entscheidende Punkt der Marktwirtschaft sei, dass Preise auf Märkten frei gebildet werden. Dadurch könne sich das dezentral verstreute Wissen in den Preisen abbilden, erläuterte der ehemalige Wirtschaftsweisen. Einerseits betreffe dies die Konsumwünsche der einzelnen Konsumenten, die keiner kennen würde, schon gar nicht der Staat. Und andererseits ginge es um das Wissen der Unternehmen über ihre Kosten, Marktchancen und ihr Innovationspotential. Die Koordination dieses Wissens über den Preismechanismus führe zu einer effizienten Ressourcenverteilung und Sorge dafür, dass knappe Ressourcen ihre beste Verwendung in der Volkswirtschaft fänden, argumentierte Feld.

Dieses Grundversprechen der Marktwirtschaft habe jedoch gewisse Voraussetzungen: Am wichtigsten sei es, dass Preise die wahren Kosten ausdrücken und somit auch externe Kosten wie Umweltkosten abbilden. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre es volkswirtschaftlich am kostengünstigsten, die Verzerrung direkt im Preissystem zu korrigieren, so Feld. Dabei könne man entweder eine steuerliche Lösung wählen oder über Emissionszertifikate an den Mengen anknüpfen, um Preiswahrheit herzustellen. Stattdessen agiere der Staat zu häufig über Verbote, kritisierte Feld. „Die Vorstellung, der Staat könne wissen, dass es richtig ist, 2035 keine Verbrennungsmotoren mehr zu produzieren, ist fehlgeleitet. Er hat dieses Wissen nicht“.

Wenn man beim Klimaschutz langfristig erfolgreich sein wollte, seien darüber hinaus internationale Vereinbarungen unerlässlich, erläuterte Feld und verwies auf die Entwicklungen am Ölmarkt. Obwohl der Ölpreis im Zeitablauf massive Schwankungen aufweise, entwickle sich der Ver-

brauch nahezu linear. Nur während der Corona-Krise habe es aufgrund des weltweiten Produktionsrückgangs eine deutliche Verbrauchssenkung bei Öl gegeben. Das zeige, dass es ohne weltweite Regelungen nicht gelingen werde, klimaschädliche Emissionen ausreichend zu verringern. Wolle man dabei ein Vorbild für andere sein, müsse man seine Klimaziele mit möglichst geringen Kosten erreichen. „Nur dann werden uns andere Volkswirtschaften der Welt tatsächlich zu folgen bereit sein“, zeigte sich der Ökonom überzeugt.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für ein funktionierendes Preissystem sei die Sicherstellung einer Wettbewerbswirtschaft, da auf vermachteten Märkten Preisverzerrungen an der Tagesordnung seien. „Wettbewerb ist das wichtigste und effektivste Entmachtungsinstrument, das es überhaupt gibt“, betonte Feld: „In dieser Hinsicht ist die Marktwirtschaft schon für sich genommen sozial“. Es sei daher unerlässlich, dass man ökonomischen Machtpositionen durch das Wettbewerbsrecht und eine geeignete Wettbewerbspolitik entgegenwirke. „Historisch betrachtet haben nicht die Weichenstellungen im Adjektiv, sondern hat die Konzentration auf das Hauptwort das Wirtschaftswunder überhaupt ermöglicht“, erinnerte Feld und verwies u.a. auf die Bedeutung der Preisfreigabe nach dem Zweiten Weltkrieg. Seitdem habe die soziale Umverteilung in Deutschland deutlich zugenommen und ein enges soziales Netz sei entstanden. Vergleiche mit der Situation in den USA halte er daher für verfehlt, ebenso wie das Narrativ einer übermäßigen sozialen Spaltung, die am Ende in Volksaufständen münden könnte. Eher müsse man darüber nachdenken, wie man angesichts der demografischen Entwicklung die drohende Schieflage der sozialen Sicherungssysteme vermeiden könne. Er schloss mit der Überzeugung, dass die Soziale Marktwirtschaft bei Berücksichtigung ihrer Funktionsbedingungen einen wichtigen Beitrag leisten könne, die Herausforderungen des Klimawandels, der die größte aktuelle Wohlstandsbedrohung darstelle, zu bewältigen.



Die Frage, welche Rolle der Wettbewerb in der Marktwirtschaft der Zukunft spielen sollte, beschäftigte Prof. Dr. Heike Schweitzer in ihrem Vortrag ebenso, wie die nach der zukünftigen Verfassung der Marktwirtschaft. Laut der Juristin, die an der Humboldt-Universität zu Berlin forscht und Mitglied im Kronberger Kreis ist, könne man vordergründig durchaus den Eindruck gewinnen, dass die Rolle des Wettbewerbs und die Bedeutung eines effektiven Wettbewerbsrechts derzeit völlig unangefochten seien. In diesem Zusammenhang verwies sie exemplarisch auf die Verabschiedung neuer Wettbewerbsregeln für digitale Plattformen, Anzeichen für eine Wendung im US-Antitrustrecht in Richtung Ordoliberalismus oder die wiederholten Neuerungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB-Novellen). „Dieser Schein trügt jedoch“, warnte Schweitzer und konstatierte: „Wettbewerb und Wettbewerbschutz sind politisch prekär geworden“. Die Bedrohungen kämen dabei aus unterschiedlichen Richtungen.

Als erstes verwies sie auf das „China-Problem“. Auf den Weltmärkten konkurrierte man mit Unternehmen aus Ländern, die keine vergleichbaren Wettbewerbsregeln hätten, sondern häufig sogar unter massivem Staatseinfluss stünden. Zweitens hätte die Serie von schweren Krisen dazu geführt, dass sich der Staat vom Regelsetzer zunehmend zu einem Krisenmanager entwickelt habe, der in erheblichem Maße in Markt und Wettbewerb eingreife. Damit gehe die für Unternehmen wichtige Konstanz im Regelrahmen verloren. Drittens sei auch jenseits der akuten Krisen eine zunehmende Politisierung der Marktwirtschaft zu beobachten. „Dekaden der Liberalisierung und Individualisierung werden von einer Ära der Environmental Social Governance (ESG) abgelöst“. Allerdings bleibe die Gefahr eines Staatsversagens allgegenwärtig, warnte Schweitzer und diagnostizierte eine Verwirbelung der Verantwortungssphären von Staat und Markt. Viertens schließlich sah Schweitzer Selbstgefährdungspotentiale der Wettbewerbspolitik. Die bisherigen Grundlagen des Wettbewerbsrechts wür-

den zunehmend hinterfragt, Freiheitsschutz als allgemeines Ziel werde von vielen nicht mehr akzeptiert. Mit dem „More Economic Approach“ sei stattdessen die Konsumentenwohlstand als Ziel in den Vordergrund gerückt und Effizienzverluste durch Wettbewerbsverstöße müssten im Einzelfall nachgewiesen werden, erläuterte Schweitzer. Durch die Betonung von ESG werde nun sogar dazu übergegangen, die Konsumentenwohlstand durch die Gesamtwohlfahrt als Zielgröße zu ersetzen, sodass der Gemeinwohlnutzen Verluste bei der Konsumentenwohlstand aufwiegen könne.

Der Kronberger Kreis habe ungeachtet der skizzierten Herausforderungen immer an der Bedeutung des Wettbewerbs für die Marktwirtschaft festgehalten. „Wettbewerb bleibt in der Marktwirtschaft der Innovationstreiber, den wir für die Bewältigung der neuen Herausforderungen dringend brauchen. Wettbewerb macht uns resilienter, nicht schwächer“, zeigte sich die Juristin überzeugt, räumte aber zugleich ein, dass man die neuen Herausforderungen durch die Informationsökonomie und auf globaler Ebene anerkennen müsse. „Das China-Problem ist real“. Eine Verwischung der Rollen und Verantwortlichkeiten von Markt und Staat sei allerdings ebenso der falsche Weg wie der Versuch, Markt durch zentrale Planung zu ersetzen. Das sei beispielsweise auch in der Studie des Kronberger Kreises zum Spannungsfeld zwischen Green Deal und Wettbewerb deutlich geworden. Das weitverbreitete Argument, dass Nachhaltigkeitskartelle zugelassen werden sollten, da ihr Gemeinwohlnutzen den Schaden für die Konsumenten übersteige, sei wenig überzeugend. Vielmehr lasse das Wettbewerbsrecht auch ohne neue Ausnahmeregelungen ausreichend Spielräume für Kooperationen, um Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Darüber hinaus bringe eine weitere Politisierung des Wettbewerbsrechts höhere Kosten und zahlreiche neue Probleme mit sich. Darum zeigte Schweitzer sich überzeugt, dass sich die Herausforderungen der Gegenwart nur mit mehr und keinesfalls mit weniger Wettbewerb lösen lassen.



Laut Prof. Volker Wieland Ph.D., geschäftsführender Direktor am Institut for Monetary and Financial Studies (IMFS) sowie Mitglied im Kronberger Kreis, habe Alan Greenspan einmal auf die Frage nach der Definition von Preisstabilität mit dem Bonmot geantwortet: „Preisstabilität liegt vor, wenn die Menschen nicht über Inflation reden“. Nach diesem Maßstab gebe es derzeit gute Gründe, sich mit Fragen der Währungsstabilität auseinanderzusetzen, argumentierte Wieland: „Schließlich ist die Währung ein staatliches Produkt.“ Wenn hier etwas schief laufe, handele es sich folglich um Staatsversagen.

Betrachte man die Performance des Euro seit seiner Einführung Ende der 1990er Jahre, sei der inländische Kaufkraftverlust mit durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr bisher vergleichsweise moderat gewesen, erläuterte der ehemalige Wirtschaftsweisen, auch wenn die Währung von Beginn an stetig an Wert verloren habe. Da die Inflation in den Jahren nach der Finanzkrise sogar deutlich niedriger gelegen habe, halte die Europäische Zentralbank (EZB) ihr selbstgesetztes 2-Prozent-Inflationsziel im langjährigen Durchschnitt noch ein. Das gelte selbst dann, wenn das seit dem Jahr 2021 stark steigende Preisniveau miteinberechnet wird. Die Berücksichtigung solcher Nachholeffekte bei der Verfolgung des Inflationsziels, dass also Phasen mit einer im Vergleich zum Zielwert zu niedriger Inflationsrate mit Phasen mit einer über dem Zielwert liegenden Inflationsrate zusammengerechnet werden, sei mittlerweile Bestandteil der geldpolitischen Strategie der EZB geworden, betonte Wieland. Zugleich warnte er davor, dass es angesichts der derzeitigen Preisdynamik zu einem deutlichen Überschießen des Verbraucherpreisindex über das langfristig angestrebte Zielniveau kommen werde. „Die Idee mit dem Nachholen war vielleicht ein bisschen zu viel des Guten. Aber so ist das Framing“. Der Blick auf die bisherige Entwicklung des Außenwerts des Euro zeige hingegen bis zum aktuellen Rand wieder ein eher stabiles Bild ohne allzu große Veränderungen. Ob das auch in Zukunft so bleibe oder ob der

Euro deutlich abwerten werde, sei eine offene Frage, die sich viele derzeit stellen.

Mit Blick auf die aktuelle Politik der EZB zeigte sich Wieland besorgt, dass die Notenbank auf den aktuellen Inflationsanstieg zu langsam und zu zaghaft reagiere. So hätten sich die mittelfristigen Inflationserwartungen seit Mitte 2020 deutlich erhöht und lägen im Euro-Raum nun erstmals seit längerem wieder über denen in den USA. Zudem sei der Realzins, gemessen als Nominalzins abzüglich der (erwarteten) Inflationsrate, trotz der jüngsten Leitzinserhöhungen der EZB weiterhin deutlich negativ. Damit seien Kredite real weiterhin äußerst billig, konstatierte der Ökonom und bezweifelte, dass die bisherigen geldpolitischen Maßnahmen ausreichend seien, um die Inflation wieder in den Griff zu bekommen. Die Notenbanken der USA und des Vereinigten Königreichs hätten auf den Inflationsanstieg deutlich schneller mit kräftigen Zinserhöhungen reagiert.

Wieland räumte ein, dass der derzeitige Inflationsanstieg auch durch externe Schocks mitverursacht werde. „Aber eben nicht nur“. Die EZB habe mit ihrer lockeren Geldpolitik und den massiven Ankäufen von Staatsanleihen die Geldmenge massiv ausgeweitet, während es krisenbedingt gleichzeitig zu einer Verknappung des Güterangebots kam. „Kein Wunder, dass wir aus Corona schon einmal mit einem Inflationsschub gestartet sind“, so Wieland. In der gegenwärtigen Dynamik dominiere die Fiskalpolitik und es werde für die EZB sehr schwierig, ihr Inflationsziel wieder zu erreichen, wenn sich die Staaten weiterhin so stark verschuldeten und nachfragewirksame Entlastungspakete beschließen, zeigte sich der Geldpolitikexperte überzeugt. Das im Sommer von der EZB neu eingeführte selektive Staatsanleihekaufprogramm „Transmission Protection Instrument“ zur Begrenzung von Zinsaufschlägen stimme diesbezüglich eher skeptisch. Darüber hinaus sei es für die Inflationsbekämpfung fatal, wenn der Staat angebotsseitig das Energieangebot, etwa durch das Abschalten von Kernkraftwerken, weiter verknappe.





## Podiumsdiskussion: Den Rahmen für Wohlstand und Nachhaltigkeit richtig setzen

Die von der Journalistin **Dr. Ursula Weidenfeld** kompetent geleitete Podiumsdiskussion zum Thema „Den Rahmen für Wohlstand und Nachhaltigkeit richtig setzen“ zeigte ein breites Meinungsspektrum, sowohl hinsichtlich grundsätzlicher Aspekte zur zukünftigen Rolle und Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft als auch in Bezug auf die aktuellen Krisen und die von den Regierungsparteien ins Auge gefassten politischen Maßnahmen.

### Franziska Brandmann

*Bundenvorsitzende der Jungen Liberalen*

Franziska Brandmann, Bundenvorsitzende der Jungen Liberalen, zeigte sich in der Diskussion als überzeugte Fürsprecherin und Unterstützerin der Sozialen Marktwirtschaft. Unter Verweis auf ihre persönliche Familiengeschichte – ihre Mutter war 1989 kurz vor dem Fall der Mauer unter schwierigen Bedingungen aus der DDR ausgereist – betonte sie, dass man marktwirtschaftliche Grundprinzipien wie Freiheit und Selbstbestimmung gar nicht hoch genug wertschätzen könne. Nicht nur die Kraft der Demokratie, sondern auch die Kraft der Sozialen Marktwirtschaft seien prägend für unsere Gesellschaft. Die letzte Bundestagswahl habe gezeigt, dass die Soziale Marktwirtschaft auch bei jüngeren Menschen auf große Zustimmung stoße. Ein nennenswerter Teil der Jüngeren wolle sich nicht auf dem bisher Erreichten ausruhen und den Wohlstand nur umverteilen oder gar vergesellschaften, wie es beispielsweise in den Jugendorganisationen einiger parteipolitischer Mitbewerber gefordert werde. „Wenn wir Chancengerechtigkeit ernst meinen, wenn wir sozialen Aufstieg ermöglichen wollen, dann kommen wir um die Soziale Marktwirtschaft nicht herum“, zeigte sich die liberale Politikerin überzeugt.

Auch im Kampf gegen den Klimawandel müsse man auf Marktmechanismen setzen, forderte Brandmann und verwies darauf, dass die Soziale Marktwirtschaft ihre Kraft

immer dann entfalte, wenn es um knappe Güter gehe. Ähnlich wie Prof. Dr. Justus Haucap in der weiteren Diskussion, kritisierte sie die Aussetzung der Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises und forderte, dass man mehr Sektoren in den CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel einbeziehen müsse, um die angestrebten klimapolitischen Effekte zu erzielen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels plädierte sie für eine Flexibilisierung des Renteneintrittsalters und forderte, die arbeitsfeindliche Überregulierung des Arbeitsmarktes, nicht zuletzt für Ältere, zu verringern. „Jede Stunde, die jemand mehr arbeitet, muss sich lohnen, egal wie alt man ist.“ Immerhin werde nun – nach Jahren des rentenpolitischen Stillstands – mit der Einführung der Aktienrente eine wichtige Weichenstellung in Richtung mehr Kapitaldeckung vorgenommen, betonte Brandmann. Zwar teilte sie die von Tilman Kuban MdB in der Diskussion geäußerte Einschätzung, dass der Staat angesichts der krisenhaften Entwicklung einen erheblichen Finanzierungsbedarf



habe, gleichwohl begrüßte sie den Abbau der kalten Progression und argumentierte: „Das sind keine Hilfen, das ist eine Aussetzung von Mehrbelastung“.



### Tilman Kuban MdB

*Bundesvorsitzender der Jungen Union Deutschland*

Tilman Kuban MdB, Bundesvorsitzender der Jungen Union Deutschland, hob in der Diskussion zunächst die ausgleichende Rolle der Sozialen Marktwirtschaft hervor. „Sie versöhnt zwischen Wirtschaftsordnung und Gesellschaft und ist das, auf was wir setzen sollten“. Allerdings sei es in den zurückliegenden Jahren zu einer gewissen Schiefelage gekommen. Statt auf wirtschaftliche Vernunft und Stabilität zu setzen, habe der Fokus eher darauf gelegen, sich sozialen Frieden mit der Gießkanne zu erkaufen. Daher wünsche er sich – auch mit Blick auf seine eigene Partei – dass die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, nämlich Eigenverantwortung und Solidarität, wieder stärker Beachtung fänden. Dazu gehöre einerseits, ausreichend Freiräume für wirtschaftliche Aktivität zu lassen, und andererseits soziale Unterstützung zielgenau auf Bedürftige zu konzentrieren.

Letzteres sei in der gegenwärtigen Krise besonders wichtig, argumentierte der CDU-Politiker und kritisierte, dass die Entlastungspolitik der Ampelkoalition angesichts knapper öffentlicher Mittel falsche Prioritäten setze. Bei allen ordnungspolitisch richtigen Maßnahmen müsse sich die Bundesregierung jetzt viel stärker auf Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen sowie vom Energiepreisanstieg besonders betroffene Unternehmen konzentrieren. Sonst drohe eine Spaltung der Gesellschaft, weil viele Menschen auf der Strecke blieben.

Mit Blick auf die jüngere Generation forderte Kuban, eine Aufstiegsgesellschaft zu schaffen, die den Jüngeren nicht zu viele fiskalische Belastungen in den sozialen Si-

cherungssystemen auferlege. In den letzten Jahren sei jedoch ein anderer Kurs verfolgt worden, diagnostizierte der CDU-Politiker und kritisierte, dass vor allem die Babyboomer versuchten, ihren Wohlstand im Alter zu sichern. Auf die Jüngeren kämen dadurch erhebliche finanzielle Belastungen zu. Gleichzeitig müssten sie für ihre eigene Zukunft vorsorgen und dringend notwendige Innovationen auf den Weg bringen. Hier drohe ein echter Generationenkonflikt, warnte Kuban und plädierte für eine mutigere und generationengerechtere Renten- und Sozialpolitik als bisher.

Abschließend mahnte der Vorsitzende der Jungen Union, dass man angesichts des Systemwettbewerbs mit autokratischen Ländern wie China schneller als in der Vergangenheit handeln müsse. Das betreffe sowohl Kooperationen mit anderen demokratischen Ländern zur Stärkung von Sicherheit und Freihandel, aber auch Angebote für eine Zusammenarbeit an Staaten in Afrika und Lateinamerika. „Wenn wir das nicht machen, werden es die Chinesen und Russen tun“.

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

*Präsident des ifo Instituts, Kronberger Kreis*

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Präsident des ifo Instituts und Mitglied im Kronberger Kreis, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, bewertete das von Dr. Andreas Audretsch vorgeschlagene Konzept des „Top-Runner-Prinzips“ höchst kritisch. Dieses sei mit seinem Grundverständnis einer Marktwirtschaft nicht kompatibel, da es den Preismechanismus ignoriere. Stattdessen würde der Staat bei diesem Regulierungsansatz mehr oder weniger willkürlich vermeintlich unerwünschte oder ineffiziente Produkte verbieten, wie es etwa gerade beim Verbrennungsmotor ab dem Jahr 2035 der Fall sei. Diese Festlegung durch den Staat, dass andere Verwendungen von CO<sub>2</sub> besser seien, sei eine Anmaßung von Wissen,





die im Irrtumsfall zu Wohlfahrtsverlusten führe, betonte der Wissenschaftler. Demgegenüber skizzierte er die marktwirtschaftliche Alternative: „Wir bepreisen CO<sub>2</sub>-Emissionen und überlassen es dem Markt, ob der Verbrennungsmotor überlebt oder nicht“. Genau dafür gebe es den Rechthehandel bei CO<sub>2</sub>-Emissionen. Natürlich führten Verbote – selbst, wenn sie so unsinnig sein sollten wie die Vorschrift, ständig auf einem Bein laufen zu müssen – aufgrund der notwendigen Anpassungen auch zu Innovationen, nur mit Marktwirtschaft habe das für ihn nichts mehr zu tun, gab Fuest zu bedenken.

Zudem diagnostizierte Fuest zwei aus seiner Sicht eklatante Fälle von Politikversagen. Erstens sei man die Energiewende in der zeitlich falschen Reihenfolge angegangen, indem man zuerst beschlossen habe, die funktionierende bestehende Energieinfrastruktur abzuschaffen, ohne zu wissen, ob die neue Alternative mit erneuerbaren Energien und Wasserstoff überhaupt ausreichend gut funktionieren werde. Stattdessen hätte man erst die erneuerbaren Energien entwickeln und dann die Kernkraftwerke abschalten sollen, zeigte sich Fuest überzeugt. Zweitens kritisierte er, dass es in Deutschland an ausreichenden Real-time-Daten fehle, um die Lage der Wirtschaft in der aktuellen Krise sinnvoll beurteilen zu können. Viele wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen müssten ohne ausreichende Datengrundlage getroffen werden. „Wir segeln als entwickeltes Industrieland in einem kompletten Blindflug durch eine Krise nach der anderen, weil wir nicht in der Lage sind, einfachste Daten zu erheben“, kritisierte Fuest und betonte die Notwendigkeit, diesbezüglich möglichst schnell Fortschritte zu machen.

Der ifo-Präsident stellte den weitgehenden Konsens zwischen allen Rednern heraus, dass sich die Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem durchgesetzt habe. Das sei nicht immer so gewesen und es habe eine Zeit gegeben, als auch manche Ökonomen überzeugt gewesen seien, dass die Zentralverwaltungswirtschaft die Zukunft sei. „Das erscheint uns heute unsinnig, weil wir es besser wissen, weil wir bestimmte Erfahrungen gemacht haben“. Er wertete es als positiv, dass heute nur noch über unterschiedliche Instrumente gesprochen werde, aber niemand mehr eine Zentralverwaltungswirtschaft einführen wolle. „Dafür darf man dankbar sein“, schloss Fuest.

### Prof. Dr. Justus Haucap

*Gründungsdirektor des DICE, Kronberger Kreis*

Prof. Dr. Justus Haucap, Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) und Mitglied im Kronberger Kreis, zeigte sich im Hinblick auf die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer Grundprinzipien nicht ganz so optimistisch wie sein Vorredner. Er sei besorgt, dass die ursprünglich in der Sozialen Marktwirtschaft angedachte überaus sinnvolle Trennung zwischen marktlichen Aktivitäten einerseits und der nachfolgenden Umverteilung durch

den Staat mittels Steuern und Transfers andererseits zunehmend erodiere. „Peu à peu setzt sich die Idee durch, dass man schon im Markt die ganze Umverteilung organisieren sollte“, kritisierte der Ökonom und verwies als prominente Beispiele auf den Mindestlohn, die Idee des Berliner Mietendeckels oder – ganz aktuell – die geplanten Eingriffe in die Energiepreise für Verbraucher. Die Umverteilung innerhalb des Marktes führe jedoch zu erheblichen Problemen, weil Preise dann ihre Signalfunktion verlören und in der Regel weitere nachgelagerte Regulierungsschritte notwendig würden. Politisch sei eine Umverteilung innerhalb des Marktes allerdings attraktiv, da es zu keinen größeren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte käme, erläuterte Haucap.



In Bezug auf den Klimawandel teilte Haucap zwar die Einschätzung von Andreas Audretsch, dass es ein gravierendes Marktversagen in Form nicht internalisierter externer Effekte gebe. Allerdings müsse man auch ein erhebliches Politikversagen konstatieren, da bei der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu wenig auf Preise gesetzt werde. So hätte er es für sinnvoller gehalten, die geplante Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises nicht auszusetzen, sondern die Einnahmen den Bürgern zurückzugeben. Man brauche veränderte Relativpreise, um die gewünschte Lenkungswirkung und den notwendigen Innovationsdruck zu induzieren, erläuterte der Wettbewerbsökonom.

Zusammenfassend plädierte Haucap für mehr angebotsseitige Reformen, anstatt jedes neue Problem mit noch mehr staatlichem Geld und höheren Transferzahlungen überdecken zu wollen. Vor allem was die Digitalisierung beträfe, läge in Deutschland vieles im Argen, sodass Effizienzpotentiale, etwa im Gesundheitsbereich, weitgehend ungenutzt blieben. Obwohl man in Deutschland über die notwendigen Ressourcen an Menschen und Technik verfüge, agiere man gesellschaftlich so vorsichtig, dass man nur sehr langsam vorankomme.

## Prof. Dr. Berthold U. Wigger

Karlsruher Institut für Technologie, Kronberger Kreis

Prof. Dr. Berthold U. Wigger, Lehrstuhlinhaber am Karlsruher Institut für Technologie (KIT) und Mitglied im Kronberger Kreis, griff zunächst noch einmal die Rolle von Preisen in der Sozialen Marktwirtschaft auf. Es sei wichtig, hohe Preise nicht nur als Problem, sondern bereits als Teil einer Lösung zu sehen, da sie letztendlich nur die dahinterstehenden realen Knappheiten abbildeten. Diese stellten das eigentliche Problem dar, während hohe Preise die notwendigen Anpassungsreaktionen induzierten.

Zugleich warnte der Finanzwissenschaftler davor, sich politisch ausschließlich auf die derzeit offenkundig drängendsten Probleme Energiekrise und Klimawandel zu konzentrieren. Man dürfe andere Herausforderungen, deren Auswirkungen erst in etwas fernerer Zukunft direkt spürbar würden, nicht ignorieren, auch wenn eine solche Verdrängung verhaltensökonomisch gut erklärbar sei. „Ein Problem, das man immer auch auf der Agenda haben muss, ist der demografische Wandel“, betonte Wigger und äußerte die Befürchtung, dass man den damit verbundenen Herausforderungen derzeit deutlich zu wenig Beachtung schenke. „Wir verlieren das zu sehr aus dem Blick, insbesondere auch die Frage, wie es gelingen kann, Menschen länger im Arbeitsprozess zu halten.“

Die Soziale Marktwirtschaft benötige einen handlungsfähigen Staat mit qualifizierten und motivierten Mitarbeitern. Allerdings habe er die Sorge, dass der öffentliche Sektor für junge, gut ausgebildete Menschen



immer unattraktiver werde: „In einigen Bundesländern beobachten wir schon, dass es ungeheuer schwierig ist, Nachwuchs bei Richtern zu finden“. Ähnliches gelte auch im technischen Bereich für Ingenieure, was vor allem an der größeren Lohnspreizung im privaten Sektor liege. Der öffentliche Sektor zeichne sich demgegenüber durch ein hohes Maß an Lohnkompression aus, was ihn eher für weniger gut qualifizierte attraktiv mache. Wigger schloss mit der Befürchtung, dass man damit den Staat schwäche – und am Ende auch die Funktionsweise unseres Gemeinwesens.



---

### Impressum

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

Ansprechpartner/Text:  
**Dr. Guido Raddatz**  
[raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:raddatz@stiftung-marktwirtschaft.de)

Fotos: Dirk Hasskarl

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung der Krankenhausversorgung wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Zwar konnten in Deutschland Überfüllungen von Krankenhäusern und Intensivstationen weitgehend vermieden werden. Dies ist allerdings nicht auf vorausschauende politische Planung und ein effizientes Versorgungssystem zurückzuführen. Vielmehr ist die Krankenhausversorgung in Deutschland weiterhin reformbedürftig, wie der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in der vorliegenden Studie herausstellt.

Die Studie identifiziert drei Defizite, an denen die Krankenhausversorgung in Deutschland leidet: Erstens werden zu viele Krankenhausbetten vorgehalten, zweitens gibt es viele zu kleine Krankenhäuser und drittens sind die Krankenhausinvestitionen zu gering. Zur Beseitigung dieser Defizite schlägt der Kronberger Kreis eine aus drei Elementen bestehende Reform vor: Erstens sollte die Krankenhausplanung durch eine Verlagerung auf die Bundesebene stärker zentralisiert werden, zweitens sollte in der Krankenhausfinanzierung zur monistischen Finanzierung übergegangen werden und drittens sollte der Krankenhauswettbewerb durch erweiterte Möglichkeiten von Selektivverträgen und stärkerer Fusionskontrolle gefördert werden. Zwar tragen gewisse Überkapazitäten zu einer stärkeren Krisenresilienz bei. Aufgrund der grenzüberschreitenden Dimension einer Pandemie sollte die Planung von Überkapazitäten jedoch im Rahmen internationaler Vereinbarungen erfolgen und europäisch koordiniert werden.

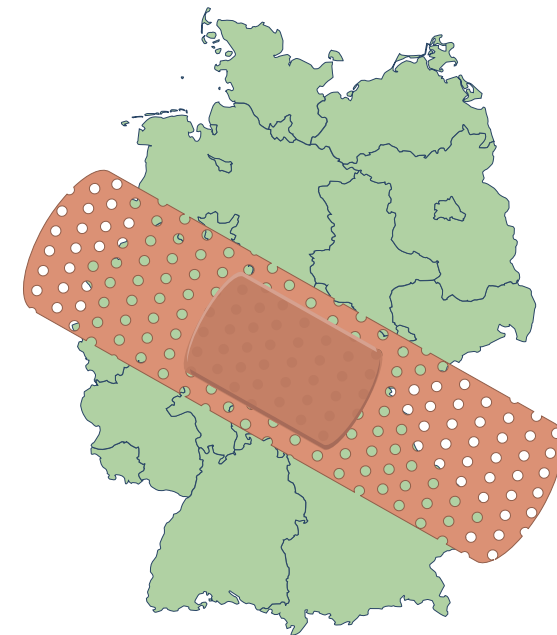
„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln. Den Staat sieht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



ISBN 3-89015-132-9

70

## Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie



### Kronberger Kreis

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

# **Krankenhausversorgung in Deutschland: Diagnose und Therapie**

**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.

© 2022

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

ISBN: 3-89015-132-9

Titelbild: Pflaster von Ciker-Free-Vector-Images auf Pixabay; Deutschland-Karte von Portal der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (DeStatis); David Liuzzo. - Erstellt aus Material des gemeinsamen Datenangebotes aus dem gemeinsamen Portal der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (DeStatis). [1]. CC BY-SA 2.0 de, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1275601>.

Executive Summary	5
1 Diagnose	9
1.1 Zu viele Krankenhausbetten	9
1.2 Zu viele zu kleine Krankenhäuser	13
1.3 Zu geringe Krankenhausinvestitionen	15
1.4 Was ist ein Krankenhaus?	16
1.5 Weiterer Gang der Untersuchung	17
2 Krankenhausplanung	19
2.1 Der rechtliche Rahmen	19
2.2 Unzulänglichkeiten im System	22
3 Krankenhausfinanzierung	25
3.1 Das Prinzip der dualen Finanzierung	25
3.2 Probleme der dualen Finanzierung	27
4 Krankenhauswettbewerb	31
5 Reformoptionen	37
6 Krankenhausversorgung nach Corona	47
7 Fazit	51
Literaturverzeichnis	54

## Executive Summary

Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung der Krankenhausversorgung wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Zwar hat die Krankenhausversorgung in Deutschland der außergewöhnlich hohen Belastung in der Pandemie im Unterschied zu Ländern wie den USA, Italien oder Spanien vergleichsweise gut standgehalten. Allerdings ist dies kaum auf vorausschauende Planung und ein effizientes Versorgungssystem zurückzuführen. Vielmehr ist die Krankenhausversorgung in Deutschland weiterhin reformbedürftig, wie der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in der vorliegenden Studie herausstellt.

Nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit den aktuellen Defiziten in der Krankenhausversorgung befasst sich die Studie mit den institutionellen Ursachen der beschriebenen Missstände. Im Einzelnen werden systemimmanente Fehlanreize in den Bereichen Krankenhausplanung, Krankenhausfinanzierung und Krankenhauswettbewerb analysiert und daraus verschiedene Reformoptionen abgeleitet, die den Mitteleinsatz verbessern und gleichzeitig Resilienz und Agilität des Systems erhöhen können.

Der Kronberger Kreis kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. In Deutschland werden zu viele Krankenhausbetten vorgehalten. Die Überversorgung resultiert aus staatlich vorgegebenen Fehlanreizen der Krankenhausfinanzierung. Diese Anreize führen zudem dazu, möglichst jedes bereitgestellte Krankenhausbett zu belegen.
2. In Deutschland gibt es zu viele kleine Krankenhäuser. Die vielen kleinen Häuser weisen im Durchschnitt eine schlechtere Behandlungsqualität auf, die zumeist aus mangelnder Ausstattung mit medizinischen Großgeräten und geringeren speziellen Erfahrungen resultiert. Hinzu kommt, dass Entscheidungen insbesondere über Schließungen von Krankenhäusern Teil des landespolitischen Willensbildungsprozesses sind, die selten nach räumlichem Bedarf oder aus gesamtwirtschaftlicher Sicht getroffen werden.

3. In Deutschland fallen Krankenhausinvestitionen zu gering aus. Die schlechte Krankenhausausstattung ist Resultat mangelnder Investitionen durch die zuständigen Länder. Die Ausgaben der Länder für Krankenhausinvestitionen haben sich im Verhältnis zum BIP stark reduziert, während die Ausgaben der Krankenhäuser stetig gestiegen sind.
4. Bei mangelnder Investitionsfinanzierung entsteht der Anreiz, mit den Entgelten für die Patientenbehandlung nicht nur die Betriebskosten zu decken, sondern auch Mittel zur Finanzierung fixer Kosten zu erwirtschaften. Krankenhäuser sind versucht, mit höheren Fallzahlen zusätzliche Deckungsbeiträge zu generieren. Im Ergebnis werden zu viele Betten mit dafür zu geringem Pflegepersonal vorgehalten. Die duale Finanzierung von Krankenhäusern zwischen Krankenversicherungen und den Ländern schafft jedoch nicht nur Fehlanreize für eine Leistungsausweitung in der Krankenhausbehandlung. Sie unterminiert auch die Anreize der Länder für eine ausreichende Finanzierung der Krankenhäuser, weil sich die Investitionskosten über die Behandlungsentgelte von den Steuerzahlern der einzelnen Länder auf die bundesweite Gesamtheit der Versicherten abwälzen lassen.
5. Problematisch ist die bestehende Informationsasymmetrie zwischen Patienten und Arzt. Der Arzt hat aufgrund seines Vorsprungs an Fachwissen die Möglichkeit, die Nachfrage nach seinen Leistungen und Zielen zu steuern. Bei Patienten besteht zudem die Gefahr, dass sie sich in ihrer Entscheidung bei der Wahl des Krankenhauses weniger von relevanten Qualitätsfaktoren als von räumlicher Nähe zum Wohnort und sogenannten „Hotelqualitäten“ steuern lassen. Zudem hat die fehlende Preissensitivität der Patienten (die Krankenkassen übernehmen in der Regel alle Kosten) zur Folge, dass Krankenhäuser in der Entscheidung über ihr Leistungsspektrum, bei der ihnen meist große Freiheitsgrade zustehen, falsche Schwerpunkte setzen und der Qualität nicht ausreichend Gewicht zukommen lassen.
6. Im Wesentlichen reduziert sich der Krankenhauswettbewerb auf planbare Eingriffe, weil nur hier eine bewusste Entscheidung vom Patienten getroffen wird. Gerade der Ort ist dabei ein wichtiger Entscheidungsparameter, weshalb Märkte regional abzugrenzen sind. Der Qualitätswettbewerb zwischen den Krankenhäusern, der sogenannte intramodale Wettbewerb, ist zunehmend der Regulierung unterworfen, obwohl empirische Studien belegen, dass der intramodale Wettbewerb die Behandlungsqualität tendenziell steigert. Ein wichtiger Baustein zu dessen Schutz ist die Fusionskontrolle. Sie erhält den Anreiz für Krankenhäuser zu Innovation, Investition und Behandlungsqualität, da Patienten auf andere Krankenhäuser ausweichen können.
7. Ein entscheidender Kritikpunkt ist die mangelnde Abstimmung zwischen Planung und Wettbewerb über die verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung einer Mindestversorgung hinaus. Es fehlt an einem System, das Regulierung und Wettbewerb aufeinander abstimmt, Eingriffen klar definierte Aufgaben zuweist und sie damit legitimiert und begrenzt. Bisher gelingt es nicht, eindeutige Kriterien für eine bedarfsgerechte Versorgung zu identifizieren und die Anreize, die der zentrale Plan setzt, passend zu gestalten.
8. Als grundlegende Reform schlägt der Kronberger Kreis vor, die Krankenhausplanung auf Bundesebene zu verlagern. Dies hätte den Vorteil, dass die Planung sich stärker an den räumlichen Bedarfen und der Qualität von Krankenhausbehandlungen orientieren kann, weil lokale polit-ökonomische Erwägungen in der Krankenhausplanung, die zu vielen kleinen Krankenhäusern in der Fläche führen, an Bedeutung verlieren.
9. Der Kronberger Kreis fordert den Übergang zur monistischen Finanzierung in der Krankenhausversorgung, wodurch Anreize geschwächt würden, mit zusätzlichen Behandlungsfällen Deckungsbeiträge für ansonsten unterfinanzierte Krankenhausinvestitionen zu erzielen.
10. Der Kronberger Kreis spricht sich dafür aus, den Krankenhauswettbewerb durch erweiterte Möglichkeiten von Selektivverträgen und stärkerer Fusionskontrolle zu fördern. Eine Stärkung des Krankenhauswettbewerbs trägt potenziell zu einer besseren Behandlungsqualität bei.
11. Die Fehlversorgung des deutschen Krankenhaussystems sollte als Missstand begriffen werden. Zwar können gewisse Überkapazitäten zu einer stärkeren Krisenresilienz beitragen. Überkapazitäten sollten aber Ergebnis einer rationalen Planung sein. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass gesundheitliche Krisen wie die Corona-Pandemie eine grenzüberschreitende Dimension haben. Die Planung von Überkapazitäten sollte daher im Rahmen grenzüberschreitender Vereinbarungen erfolgen.



## 1 Diagnose

1. Bevor die Corona-Pandemie das Gesundheitssystem in Deutschland vor – zumindest in jüngerer Zeit – nicht gekannte Herausforderungen gestellt hat, lautete der allgemeine Tenor unter Gesundheitsexperten, dass das deutsche Krankenhauswesen insbesondere in drei Bereichen eindeutige Merkmale einer Fehlversorgung aufweise: Erstens gebe es zu viele Krankenhausbetten, zweitens gebe es zu viele zu kleine Krankenhäuser und drittens werde zu wenig in die Krankenhausinfrastruktur, also in Geräte und Gebäude, investiert.<sup>1</sup>

### 1.1 Zu viele Krankenhausbetten

2. In der Tat nimmt Deutschland, wie Abbildung 1 verdeutlicht, bei der Anzahl der Krankenhausbetten je Einwohner im internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein. Zwar ist die Anzahl der Krankenhausbetten pro 1.000 Einwohner in den vergangenen beiden Jahrzehnten von neun auf acht leicht zurückgegangen. Aber noch immer verfügt Deutschland über deutlich mehr Krankenhausbetten als andere wohlhabende Industrieländer.

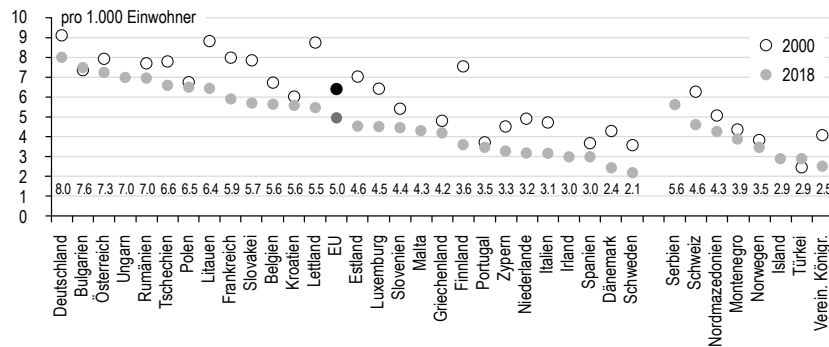
3. Die hohe Anzahl von Krankenhausbetten in Deutschland ist auch deshalb auffällig, weil sich Deutschland in anderen Kerngrößen der Krankenhausversorgung nicht stark von anderen, insbesondere den wohlhabenderen unter den Industrieländern unterscheidet. Der Anteil der Ausgaben für Krankenhausversorgung an den gesamten Gesundheitsausgaben lag in Deutschland im Jahr 2019 bei 27 Prozent und unterschied sich damit nur unwesentlich vom OECD-Durchschnitt, der 28 Prozent betrug. Die USA und das Vereinigte Königreich wiesen mit 26 und 27 Prozent annähernd gleiche Anteile auf wie Deutschland. Auch der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt unterschied sich mit 11,7 Prozent im Jahr 2019 in Deutschland nicht besonders von den Anteilen in anderen wohlhabenden OECD-Ländern. Nur in den USA wich der Anteil im Jahr 2019 mit 16,8 Prozent deutlich nach oben ab.<sup>2</sup> Es

<sup>1</sup> Siehe z.B. Leopoldina (2016), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018, Kapitel 8), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), Bertelsmann Stiftung (2019).

<sup>2</sup> Vgl. OECD (2021).



Abbildung 1: Krankenhausbetten



Quelle: OECD/European Union (2020).

stellt sich deshalb umso mehr die Frage, worauf die auffällig hohe Bettenzahl in deutschen Krankenhäusern zurückzuführen ist.

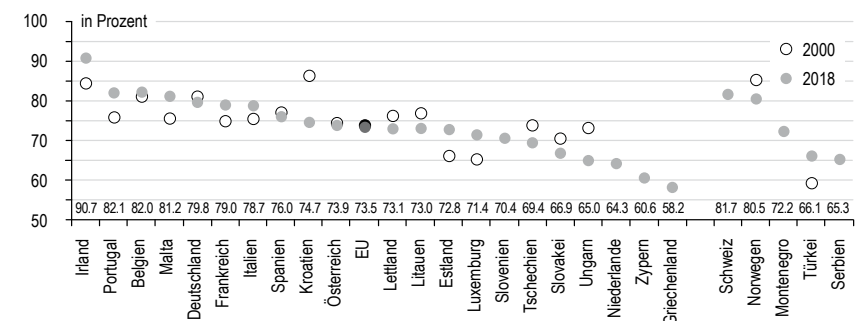
4. Nun muss eine hohe Anzahl von Krankenhausbetten in einem Land nicht per se ein Indiz für Überversorgung sein. Alternativ könnten sich darin Präferenzen in der Bevölkerung für eine hohe Versorgung mit Krankenhausbetten widerspiegeln, oder das betreffende Land könnte sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung auf Krankenhausbehandlungen spezialisiert haben, weil es darin komparative Kostenvorteile gegenüber anderen Ländern aufweist und deshalb Gesundheitsdienstleistungen exportiert (Stichwort: Vermögende Ausländer, die sich in deutschen Krankenhäusern behandeln lassen).

5. Sowohl eine geeignete Abbildung von Präferenzen in der Bevölkerung als auch die Wahrnehmung komparativer Kostenvorteile setzen aber in der Regel funktionierende Märkte voraus. Kennzeichen funktionierender Märkte sind flexible Preise. Zu einer Überversorgung im Sinne eines dauerhaften Überschussangebotes wird es in funktionierenden Märkten nicht kommen, weil Preisanpassungen zu einer Angleichung von Angebot und Nachfrage führen. Ob die angebotenen und nachgefragten Mengen groß ausfallen oder klein, ist für die Frage, ob Überversorgung vorliegt oder nicht, vollkommen unerheblich.

6. In der Bereitstellung von Gesundheitsgütern und -dienstleistungen werden Marktmechanismen freilich aus einer Vielzahl von Gründen beschränkt oder ganz ausgesetzt. Stattdessen werden diese auf der Grundlage staatlich administrierter oder mindestens regulierter Mengen und Preise bereitgestellt. Wenn Preise sich nicht beliebig nach unten anpassen können, weil sie durch staatlich gesetzte Mindestpreise beschränkt sind, kann es zu Überschussangeboten kommen. In der Vergangenheit führten beispielsweise Mindestpreise bei Milch und Butter regelmäßig zu solchen Überschussangeboten. Wie unten näher erläutert wird, sind die Entgelte für Krankenhausbehandlungen den einzelnen Anbietern, sprich den Krankenhäusern, in der Tat – differenziert nach Diagnosen – vorgegeben und damit indirekt auch die Entgelte für die Belegung von Krankenhausbetten reguliert. Würde das zu einer Überversorgung an Krankenhausbetten im Sinne eines Überschussangebots führen, sollten viele der bereitgestellten Betten leer bleiben.

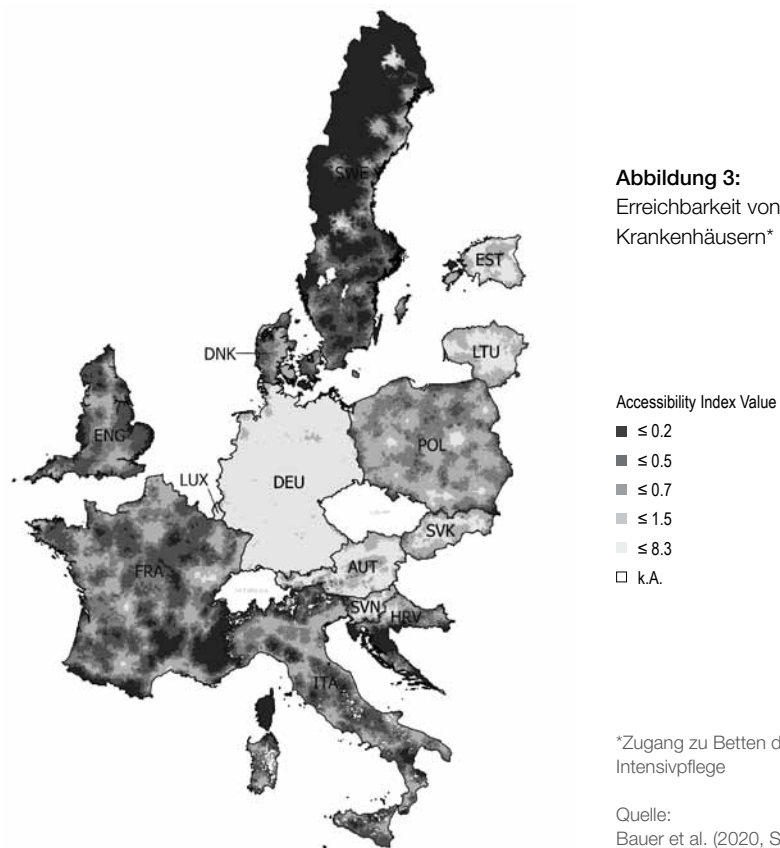
7. Darin scheint sich eine Überversorgung mit Krankenhausbetten in Deutschland aber nicht zu manifestieren. Wie Abbildung 2 zeigt, verfügt Deutschland nicht nur über eine hohe Anzahl von Krankenhausbetten, sondern weist auch eine überdurchschnittlich hohe Belegung dieser Betten auf.

Abbildung 2: Belegungsrate von Krankenhausbetten



Quelle: OECD/European Union (2020).

8. Die Besonderheit der Nachfrage nach Krankenhausbetten (und einigen anderen Gesundheitsgütern) besteht darin, dass sich die nachgefragte Menge der angebotenen Menge bei vorgegebenen Preisen anpasst. Dieses Phänomen, das gelegentlich als angebotsinduzierte Nachfrage bezeichnet wird, ist in der gesundheitsökonomischen Literatur als Roemersches Gesetz bekannt.<sup>3</sup> Kurzgefasst besagt es, dass jedes bereitgestellte Krankenhausbett auch belegt wird.<sup>4</sup> Wie später gezeigt wird, liegen dem Roemerschen Gesetz Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern von Gesundheitsgü-



<sup>3</sup> Siehe Roemer (1961, S. 35-42).

<sup>4</sup> Im Englischen: „A bed built is a bed filled.“

tern zugrunde, die zu einer Überversorgung mit Gesundheitsgütern führen. In Deutschland werden die sich aus den Informationsasymmetrien ergebenden Fehlanreize durch spezifische institutionelle Regeln verschärft.

## 1.2 Zu viele zu kleine Krankenhäuser

9. Neben der hohen Anzahl von Krankenhausbetten wird ein weiteres Problem der Krankenhausversorgung in Deutschland in der hohen Anzahl kleiner Krankenhäuser gesehen. Tatsächlich weist Deutschland im internationalen Vergleich eine sehr hohe Krankenhausedichte auf. Für sich genommen ist das kein Nachteil, denn die hohe Krankenhausedichte bedeutet deutschlandweit eine sehr gute Erreichbarkeit von Krankenhäusern, die in anderen Ländern so nicht gewährleistet ist. Abbildung 3 veranschaulicht die im internationalen Vergleich gute regionale Erreichbarkeit von Krankenhäusern in Deutschland am Beispiel des Zugangs zu Betten in der Intensivpflege.

10. Eine Konsequenz der hohen Krankenhausedichte in Deutschland besteht darin, dass viele Krankenhäuser sehr klein sind. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Anzahl der allgemeinen Krankenhäuser in Deutschland geordnet nach der Bettenzahl.<sup>5</sup> Insgesamt gab es im Jahr 2019 in Deutschland 1.576 allgemeine Krankenhäuser. Darunter befanden sich sowohl Krankenhäuser mit weniger als 50 Betten als auch Krankenhäuser mit mehr als 1.000 Betten. Auffällig ist die Häufung kleiner Krankenhäuser.

11. Ein zentraler Nachteil kleinerer Krankenhäuser besteht in der im Durchschnitt schlechteren Behandlungsqualität. Kleinere Krankenhäuser versorgen naturgemäß eine geringere Anzahl von Patienten. Deshalb werden in kleineren Krankenhäusern vergleichsweise wenige Erfahrungen mit weniger häufig auftretenden, speziellen Behandlungsfällen gemacht. Empirische Studien belegen, dass die Behandlungsqualität unter geringen Fallzahlen leidet.<sup>6</sup> Klei-

<sup>5</sup> Gemäß Statischem Bundesamt (2021, S. 3) sind allgemeine Krankenhäuser „Krankenhäuser, die über Betten in vollstationären Fachabteilungen verfügen, wobei die Betten nicht ausschließlich für psychiatrische, psychotherapeutische oder psychiatrische, psychotherapeutische und neurologische und/oder geriatrische Patienten/Patientinnen vorgehalten werden.“ Daneben gab es im Jahr 2019 weitere 338 sonstige Krankenhäuser. Dabei handelt es sich um Krankenhäuser, die im Wesentlichen über Betten für psychiatrische und psychotherapeutische Behandlungen verfügen, sowie um reine Tages- oder Nachtkliniken.

<sup>6</sup> Siehe Monopolkommission (2020, S. 58) und die dort zitierte Literatur.

nerer Krankenhäuser sind zudem in der Regel schlechter mit medizinischen Großgeräten ausgestattet. Nicht zuletzt deshalb ist die Behandlungsqualität in kleineren Krankenhäusern im Durchschnitt geringer. Selbst in Notfällen verspricht eine Behandlung in einem weiter entfernt gelegenen, gut ausgestatteten Krankenhaus deutlich bessere Überlebenschancen als in einem näher gelegenen, schlechter ausgestatteten Krankenhaus.<sup>7</sup>

**Tabelle 1:** Anzahl allgemeiner Krankenhäuser in Deutschland 2019 geordnet nach Bettenzahl

Krankenhausgröße	Krankenhausanzahl
weniger als 50 Betten	292
50 bis 99 Betten	178
100 bis 149 Betten	195
150 bis 199 Betten	162
200 bis 299 Betten	212
300 bis 399 Betten	151
400 bis 499 Betten	120
500 bis 599 Betten	88
600 bis 799 Betten	84
800 bis 999 Betten	34
Mindestens 1000 Betten	60

Quelle: Statistisches Bundesamt (2021, S. 16).

12. Ein weiterer Nachteil kleinerer Krankenhäuser besteht in einer geringeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Empirische Studien legen nahe, dass Krankenhäuser mindestens über eine Anzahl von 300 Betten verfügen sollten, um betriebswirtschaftlich nachhaltig wirtschaften zu können.<sup>8</sup> Daran gemessen verfügten im Jahr 2019 in Deutschland zwei Drittel der allgemeinen Krankenhäuser über eine zu geringe Bettenzahl, wie Tabelle 1 zeigt.

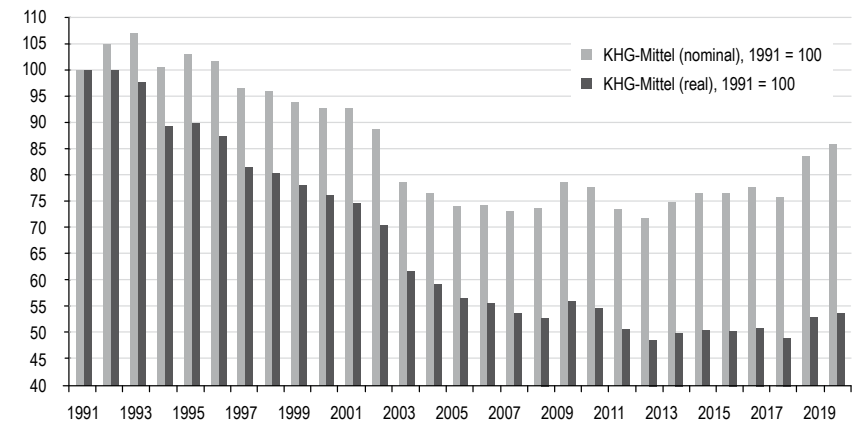
<sup>7</sup> Siehe Monopolkommission (2020, S. 59) und die dort zitierte Literatur.

<sup>8</sup> Laut Längen (2017) weisen Krankenhäuser mit einer Anzahl von 300 bis 600 Betten eine optimale Betriebsgröße auf. Laut einer Studie des RWI (2021) sind Krankenhäuser (mit Ausnahme von Fachkliniken) mit einer Anzahl von 600 bis 900 Betten wirtschaftlich am leistungsfähigsten. Siehe auch RWI (2021).

### 1.3 Zu geringe Krankenhausinvestitionen

13. Als drittes Problem der Krankenhausversorgung in Deutschland gilt die schlechte Ausstattung vieler Krankenhäuser mit Geräten und Gebäuden. Wie später im Detail erläutert wird, sind in Deutschland die Bundesländer für die Finanzierung der Krankenhausinvestitionen verantwortlich. Ein Hinweis darauf, dass die Länder ihrer Finanzierungsverpflichtung nur unzureichend nachkommen, liefert die Entwicklung der Investitionsausgaben der Länder für Krankenhäuser im Zeitverlauf. Abbildung 4 zeigt die nominale und die reale Entwicklung der sogenannten KHG-Fördermittel<sup>9</sup> zwischen 1991 und 2019, wobei der Verbraucherpreisindex für die realen Ausgaben verwendet wurde.

**Abbildung 4:** Entwicklung der nominalen und realen KHG-Mittel (1991–2019)



Quelle: Deutsche Krankenhausgesellschaft (2021).

<sup>9</sup> Die Ausgaben der Länder für Krankenhausinvestitionen werden als KHG-Fördermittel bezeichnet, weil sie nach § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) für die Förderung der Investitionskosten der Krankenhäuser zuständig sind.

14. Die realen Ausgaben der Länder für Krankenhausinvestitionen haben sich demnach seit 1991 fast halbiert. Nominal lagen die Krankenhausinvestitionen der Länder im Jahr 1991 bei 3,64 Mrd. Euro und im Jahr 2019 bei 3,16 Mrd. Euro. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind diese Investitionen von 0,23 Prozent auf 0,09 Prozent sogar noch stärker gefallen. Im gleichen Zeitraum stiegen die nominalen jährlichen Gesamtausgaben der Krankenhäuser von 36,9 Mrd. Euro auf 93,8 Mrd. Euro oder von 2,3 Prozent auf 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Insgesamt sind die Länder ihrer Verantwortung für die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen in den vergangenen Jahrzehnten demnach immer weniger nachgekommen.

#### 1.4 Was ist ein Krankenhaus?

15. Wenn im Weiteren von Krankenhäusern die Rede ist, dann sind damit Einrichtungen gemeint, in denen hauptsächlich Menschen mit akuten Erkrankungen untergebracht und von Ärzten und Pflegekräften behandelt und versorgt werden. Zwar entspricht diese Verwendung des Begriffs Krankenhaus sicher dem, was man sich landläufig unter einem Krankenhaus vorstellt. Diese Definition ist gleichwohl wichtig, weil damit Rehabilitationseinrichtungen und Medizinische Versorgungszentren nicht unter den Krankenhausbegriff fallen. Das wiederum ist bedeutsam, weil für diese Einrichtungen im Unterschied zu Krankenhäusern keine Zuständigkeit der Länder für Planung und Zulassung besteht und daher keine Verantwortung für ihre Finanzierung. Wie sich später zeigen wird, trägt aber gerade die geteilte Zuständigkeit für Krankenhäuser zwischen den Ländern und länderübergreifenden Einrichtungen wie den gesetzlichen und privaten Krankenkassen zu den genannten Missständen in der Krankenhausversorgung bei.

16. Bei Krankenhäusern wird zwischen zugelassenen und nicht zugelassenen Einrichtungen unterschieden. Zugelassene Krankenhäuser können eine Vergütung ihrer Leistungen für gesetzlich krankenversicherte Patienten gegenüber der Gesetzlichen Krankenversicherung geltend machen. Nicht zugelassene Krankenhäuser können ausschließlich direkt mit den Patienten oder mit deren privaten Krankenversicherungen abrechnen. Nicht zugelassene Krankenhäuser erhalten keine öffentliche Förderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und ihre Entgelte richten sich nicht nach dem Krankenhausentgeltgesetz, sondern nach den Regelungen des Bürgerlichen

Gesetzbuches. Im Jahr 2019 gab es 176 nicht zugelassene Krankenhäuser in Deutschland mit insgesamt 3.765 Betten, d.h. weniger als ein Prozent aller Krankenhausbetten in Deutschland.<sup>10</sup> Bei nicht zugelassenen Krankenhäusern handelt es sich vorwiegend um kleine, sehr spezialisierte Fachkliniken. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind im Weiteren allein zugelassene Krankenhäuser.

17. Bei zugelassenen Krankenhäusern wird zwischen Hochschulkliniken, Plankrankenhäusern und Vertragskrankenhäusern unterschieden. Hochschulkliniken sind Krankenhäuser, die auf der Grundlage von Landesgesetzen errichtet wurden und Universitäten angeschlossen sind. Kraft Gesetzes sind Hochschulkliniken zur Abrechnung mit den Gesetzlichen Krankenkassen zugelassen. Plankrankenhäuser erhalten ihre Zulassung durch Aufnahme in den Krankenhausplan des jeweiligen Bundeslandes. Vertragskrankenhäuser schließlich haben einen Versorgungsvertrag mit den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen abgeschlossen, der zur Abrechnung mit der Gesetzlichen Krankenversicherung berechtigt. Vertragskrankenhäuser sollen die Krankenhausplanung nur ergänzen. Versorgungsverträge von Vertragskrankenhäusern bedürfen der Genehmigung der für die Krankenhausplanung zuständigen Landesbehörde.

#### 1.5 Weiterer Gang der Untersuchung

18. Im Weiteren befasst sich die vorliegende Studie mit den institutionellen Ursachen der drei beschriebenen Missstände in der Krankenhausversorgung in Deutschland. Im Einzelnen werden die drei Bereiche Krankenhausplanung, Krankenhausfinanzierung und Krankenhauswettbewerb daraufhin untersucht, ob die gegenwärtigen Regeln spezifische Anreize für zu viele Krankenhausbetten, zu viele zu kleine Krankenhäuser und zu geringe Krankenhausinvestitionen schaffen. Sodann werden Vorschläge entwickelt, wie die Krankenhausplanung und -finanzierung sowie der Wettbewerb zwischen Krankenhäusern – je für sich und in ihrem Zusammenspiel – verbessert werden können, um den beschriebenen Missständen zu begegnen.

<sup>10</sup> Siehe [www.bdpk.de](http://www.bdpk.de).



19. Krankenhäuser bieten zum Teil Leistungen an, die auch von niedergelassenen Ärzten und in Medizinischen Versorgungszentren erbracht werden. Planung, Finanzierung und Wettbewerb von Arztpraxen und Medizinischen Versorgungszentren unterliegen indessen gänzlich anderen Regeln als denjenigen, die für Krankenhäuser gelten. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Krankenhausversorgung. Inwieweit die unterschiedlichen Regeln für Arztpraxen und Medizinische Versorgungszentren einerseits und Krankenhäuser andererseits zu systematischen allokativen Verzerrungen führen – beispielsweise dazu, dass ein Patient in einem Krankenhaus versorgt wird, der besser in einem Medizinischen Versorgungszentrum behandelt worden wäre – ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

20. Abschließend berücksichtigt die Studie, inwieweit die gegenwärtigen Erfahrungen mit der Corona-Pandemie in die künftige Gestaltung der Krankenhausversorgung in Deutschland einfließen sollten. Insbesondere die hohe Versorgung mit Krankenhausbetten in Deutschland wird inzwischen in einem weitaus positiveren Licht gesehen als früher.<sup>11</sup> Die vorliegende Studie versucht abzuschätzen, inwieweit die Corona-Erfahrungen in der Tat zu einer Neubewertung der Krankenhausversorgung in Deutschland Anlass geben.

<sup>11</sup> So z.B. Leopoldina (2020).

## 2 Krankenhausplanung

### 2.1 Der rechtliche Rahmen

21. Die Gewährleistungsverantwortung des Staates für ein leistungsfähiges Gesundheitssystem, einschließlich einer leistungsfähigen Krankenhausversorgung, ergibt sich in Deutschland bereits aus dem Grundgesetz, insbesondere aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG).<sup>12</sup> Dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung tragen Bund und Länder mittels eines Systems Rechnung, in dem sich Planung, Regulierung und Wettbewerb in komplexer Weise überlagern. Der allgemeine regulatorische Rahmen ist bundesrechtlich vorgegeben. Die Krankenhausbedarfs- und Investitionsplanung erfolgt in dem durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) gezogenen Rahmen gegenwärtig dezentral, nämlich auf Länderebene. Der Wettbewerb findet auf der Grundlage dieser Vorgaben statt. Die übergeordneten Ziele der Planung sind den Ländern bundesrechtlich vorgegeben: Gemäß § 1 KHG haben Krankenhauspläne und Investitionsprogramme „eine qualitativ hochwertige, patienten- und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen digital ausgestatteten, qualitativ hochwertig und eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen“. Die Krankenhausplanung ist demnach drei zentralen Zielen verpflichtet, nämlich der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung, der Gewährleistung einer hohen Versorgungsqualität und der finanziellen Tragfähigkeit. Die Konflikte, die zwischen diesen Zielen notwendigerweise auftreten, hat die Krankenhausplanung aufzulösen. Der Wettbewerb kann zur Erreichung der genannten Ziele in dem Maße beitragen, indem die planerischen Vorgaben Raum für Wettbewerb belassen.

22. In vielen Bereichen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge sind Regulierung und Wettbewerb fein aufeinander abgestimmt. Den regulatorischen Eingriffen sind klar definierte Aufgaben zugewiesen, welche die Eingriffe in den Wettbewerb legitimieren und begrenzen. Im gegenwärtigen System der Krankenhausplanung fehlt es an einem solchen System: Ausgangspunkt ist eine in der Ambition allumfassende Planung. Der Wettbewerb

<sup>12</sup> BVerfG (1990, Rn. 82).

füllt die verbleibenden Lücken. Wenngleich sich die Landesregelungen zur Krankenhausplanung in der Konkretisierung der Zielvorgaben, der Detailtiefe der Regulierung, der Methodik der Kapazitäts- und Leistungsplanung und in vielerlei anderer Hinsicht unterscheiden,<sup>13</sup> basiert das System der Krankenhausplanung doch durchgängig auf der Idee einer umfänglichen Kapazitätsplanung und -zuweisung, die sowohl Unter- als auch Überversorgung verhindern soll: Auf der Grundlage einer Zielkonkretisierung – etwa einer Festlegung der regionalen Versorgungsstruktur, einschließlich von „Versorgungsgebieten“ mit definierten Einzugsbereichen – erfolgt eine Bedarfsanalyse und eine daraus abgeleitete Feststellung des Versorgungsbedarfs in einem Krankenhaus(rahmen)plan.

23. Regelmäßig wird dabei das sogenannte „Versorgungsstufenkonzept“ zugrundegelegt: Unterschieden wird zwischen vier Versorgungsstufen, nämlich der Grund-, Regel-, Schwerpunkt- und Maximalversorgung. Zur Unterscheidung zwischen diesen Versorgungsstufen wird auf typische allgemeine Strukturmerkmale, insbesondere die Anzahl von Betten und die Art und Anzahl von Fachabteilungen zurückgegriffen.<sup>14</sup> Mit jeder Versorgungsstufe werden bestimmte allgemeine Struktur- und Qualitätsvorgaben verbunden. Die Aufnahme von Krankenhäusern in den Krankenhausplan erfolgt sodann unter Zuweisung einer bestimmten Versorgungsstufe: Nur in dem durch sie gezogenen Rahmen darf ein Krankenhaus Leistungen gegenüber gesetzlich Versicherten erbringen und mit Krankenkassen abrechnen. Der Krankenhausplan kann auf diese Weise bestimmte Leistungen in bestimmten Zentren bündeln und dadurch höhere Fallzahlen und Qualitätsverbesserungen anstreben.<sup>15</sup>

24. Allerdings schränkt dies den Wettbewerb zwischen Krankenhäusern erheblich ein, da jedes Krankenhaus nur innerhalb der zugewiesenen Versorgungsstufe (und gegebenenfalls abwärts) konkurriert. Auch die dynamische Weiterentwicklung einzelner Leistungsangebote ist in dem an der Gesamtbettenzahl des Hauses und der insgesamt vorhandenen Anzahl von Fachabteilungen ausgerichteten System nicht vorgesehen.<sup>16</sup> Angesichts der Defizite des Versorgungsstufenkonzepts mit Blick auf Flexibilität und Leistungs-

13 Näher: Monopolkommission (2022, Rn. K10).

14 Näher: Monopolkommission (2022, Rn. 319).

15 Monopolkommission (2022, Rn. 322).

16 Monopolkommission (2022, Rn. 326).

renzung<sup>17</sup> ist Nordrhein-Westfalen im Jahr 2022 als erstes Bundesland auf das Leistungsgruppenkonzept umgestiegen, bei dem für jede Leistungsgruppe besondere strukturelle, apparative und personelle Mindest-Ausstattungsanforderungen sowie bestimmte Mindest-Fallzahlen definiert werden.<sup>18</sup> So soll eine feingliedrigere Planung der Bereitstellung spezifischer medizinischer Behandlungsleistungen und potenziell ein „Mehr“ an Wettbewerb ermöglicht werden.<sup>19</sup>

25. Auf die Bedarfsfeststellung folgt die Entscheidung über die Aufnahme von Krankenhäusern in den Krankenhausplan – und damit über die Zulassung zur Leistungserbringung als Plankrankenhaus. Die Aufnahme in den Krankenhausplan ist für die Krankenhäuser in zweierlei Hinsicht relevant: Die sogenannten Plankrankenhäuser haben an der staatlichen Investitionsförderung nach § 9 KHG teil. In dem Umfang, in dem dies durch den im Feststellungsbescheid festgeschriebenen Versorgungsauftrag gedeckt ist, sind sie ferner zur Behandlung von Kassenpatienten zugelassen (§ 108 Nr. 2 SGB V) und haben einen Rechtsanspruch auf Abschluss einer Pflegesatzvereinbarung mit leistungsgerechten Pflegesätzen (siehe § 109 Abs. 1 S. 2, 109 Abs. 4 S. 3 SGB V). Öffentliche Investitionsförderung und leistungsgerechte Versorgungsvergütungen sollen zusammen die Wirtschaftlichkeit der Krankenhäuser sichern (§ 4 KHG). Das Leistungsspektrum eines Krankenhauses wird sodann im Rahmen von Budget- oder Pflegesatzvereinbarungen zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen konkretisiert (§ 18 KHG).

26. Jede ablehnende Entscheidung greift daher tief in die Berufsfreiheit des Krankenhausträgers ein. Die Entscheidungen unterliegen dementsprechend einer intensiven gerichtlichen Kontrolle und sind für die Planungsbehörde mit hohen rechtlichen Risiken verbunden.<sup>20</sup> Dies gilt umso mehr, als die Kriterien, anhand derer diese Entscheidung zu treffen ist, das Abwägungsprogramm nur vage konkretisieren. Gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 KHG entscheidet, wenn eine Auswahlentscheidung erforderlich wird, „[...] die zuständige Landesbehörde unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen und der Vielfalt der Krankenhausträger nach pflichtgemäßem Ermessen, welches Krankenhaus den Zielen der Krankenhausplanung des Landes am besten gerecht wird“.

17 Kritisch mit Blick auf die Starrheit und geringe Differenziertheit des Versorgungsstufenkonzepts: Monopolkommission (2022, Rn. 322f.).

18 Monopolkommission (2022, Rn. 331).

19 Monopolkommission (2022, Rn. 329 m. w. N.).

20 Monopolkommission (2022, Rn. 363).

Krankenhäuser, welche die vom Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) festgesetzten planungsrelevanten Qualitätsindikatoren (§ 6 Abs. 1a KHG, § 136c Abs. 2 S. 1 SGB V) nicht nur vorübergehend verfehlen, dürfen nicht in den Krankenhausplan aufgenommen werden.

27. Auch die Wirtschaftlichkeit – einschließlich des wirtschaftlichen Einsatzes von Investitionsfördermitteln – ist als Auswahlkriterium anerkannt. Die Landesgesetze konkretisieren die Auswahlkriterien in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlicher Detailtiefe. Gleichwohl bleiben sie oft unbestimmt. Auswahlentscheidungen erweisen sich daher in der Praxis als schwierig. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, werden regelmäßig konsensuale Regelungen mit den Krankenhausträgern gesucht.<sup>21</sup> In vielen Fällen vollzieht die Krankenhausplanung lediglich das Marktergebnis nach, das sich auf Grundlage von Regulierung, vorausgegangener Planung und Wettbewerb faktisch eingestellt hat.<sup>22</sup>

28. Den Plankrankenhäusern verbleibt auf der Grundlage des Feststellungsbescheids regelmäßig ein gewisser – durch die Qualitätsvorgaben des G-BA (siehe § 136b und § 136c SGB V) begrenzter – Gestaltungsspielraum in der Festlegung ihres Versorgungsauftrags.<sup>23</sup>

## 2.2 Unzulänglichkeiten im System

29. Das so strukturierte System der Krankenhausplanung weist erhebliche Schwächen auf. Zum einen ist es durch einen starken „Status quo bias“ gekennzeichnet. Die in der Theorie mit einem hohen Steuerungsanspruch auftretende Krankenhausplanung wird diesem Anspruch in der Praxis nicht gerecht. Die wachsende Divergenz zwischen der Versorgung in Ballungsräumen und ländlichen Gebieten<sup>24</sup> legt es nahe, dass es der Krankenhausplanung gegenwärtig nicht gelingt, klare Kriterien für eine bedarfsgerechte Versorgung zu identifizieren und einer Unter- wie auch einer Überversorgung effektiv zu begegnen. Hohe Bettenkapazitäten in vielen kleinen, wenig spezialisierten

21 Monopolkommission (2022, Rn. 176, 363) – unter Hinweis auf den möglicherweise wettbewerbsbeschränkenden Charakter zwischen Krankenhäusern.

22 Monopolkommission (2022, Rn. 401).

23 Stollmann (2020).

24 Monopolkommission (2022, Rn. K5).

Krankenhäusern können für politische Einflussnahmen auf die Krankenhausplanung sprechen: Die Schließung lokaler Krankenhäuser ist politisch regelmäßig in hohem Maße unpopulär. Treten gleichwohl Versorgungslücken auf, so springen regelmäßig kommunale Krankenhäuser ein, welche die Länder sodann über einen Defizitausgleich finanzieren. Die Effizienz- und Leistungspotenziale einer wettbewerblichen Ausschreibung solcher Sicherstellungsaufträge bleiben ungenutzt.<sup>25</sup>

30. Auch im Übrigen bleibt das Zusammenspiel zwischen Krankenhausplanung und Wettbewerb ungeklärt: Eine Stärke des Wettbewerbs ist es, durch ständige Anpassungen des Angebots an die Nachfragepräferenzen auf eine effiziente Bedarfsdeckung hinzuwirken. Im Wettbewerb wird das Versorgungsangebot in seiner Struktur, Qualität und Menge allerdings nicht vorbestimmt, sondern in Reaktion auf die Nachfrage immer neu ermittelt. Die Idee, das Zielgefüge von flächendeckender Versorgung, hoher Qualität und finanzieller Tragfähigkeit im Wege der Planung zu einem optimalen Ausgleich zu bringen, ist damit schwer in Einklang zu bringen. Die Besonderheiten des Krankensektors – Informationsasymmetrien, die Anpassung der Nachfrage an die angebotenen Mengen und die notwendige Preisregulierung (s.o.) – rechtfertigen und erfordern eine Regulierung: Schon verfassungsrechtlich trifft den Staat bei der Gestaltung und Steuerung der Krankenhausversorgung eine Gewährleistungsverantwortung. Zweifelhaft ist aber, ob der Versuch einer umfassenden planerischen „Programmierung“ dem Gewährleistungsauftrag tatsächlich am besten gerecht wird, oder ob nicht auch im Krankensektor vor allem eine klar und evidenzbasiert definierte flächendeckende Mindestversorgung sicherzustellen ist, die Steuerung aber dort, wo keine Versorgungslücken auftreten, dem Wettbewerb überlassen werden kann.

31. Die mangelnde Abstimmung zwischen Planung und Wettbewerb zeigt sich schließlich auch in der Finanzierung: Krankenhäuser klagen durchgängig über eine unzulängliche Investitionsförderung durch die Länder. Die Investitionslücken müssen über das System der Fallpauschalen ausgeglichen werden, das Wettbewerbsanreize setzen soll, Investitionsbedarfe jedoch nicht einkalkuliert. In der Folge haben Krankenhäuser mit Unterfinanzierung zu kämpfen. Im nächsten Kapitel wird detaillierter ausgeführt, wie die dezentral organisierte Finanzierung systematisch zu Krankenhausfehlversorgung führt.

25 Für die Nutzung wettbewerblicher Ausschreibungen siehe Monopolkommission (2022, Rn. 145 ff.).

### 3 Krankenhausfinanzierung

#### 3.1 Das Prinzip der dualen Finanzierung

32. Die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser – und damit das System der Krankenhausfinanzierung – fällt in die gemeinsame Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG). Der Bund hat mit dem KHG und dem Krankenhausentgeltgesetz (KEntgG) den allgemeinen Rahmen für die Finanzierung gesetzt. Die Ausgaben der Krankenhäuser werden nach dem Prinzip der dualen Finanzierung zwischen den Krankenversicherungen der Patienten und den Ländern aufgeteilt. Nach diesem Prinzip übernehmen die Krankenversicherungen (gesetzlich und privat) die Betriebskosten der Krankenhäuser, d.h. alle Kosten, die durch die Behandlung von Patienten entstehen. Im Unterschied zur stationären Behandlung durch niedergelassene Ärzte erhalten Krankenhäuser einheitliche Entgelte für gesetzlich und privat versicherte Patienten. Krankenhausinvestitionen dagegen sollen nach dem Prinzip der dualen Finanzierung von den Ländern getragen werden. Entsprechend entscheiden die Länder darüber, ob ein Krankenhaus neu errichtet, erweitert oder geschlossen wird.

33. Bis zum Jahr 2003 erhielten die Krankenhäuser für die Patientenbehandlung ein tagesbasiertes Entgelt, d.h. es wurden krankenhausesindividuelle Pflegesätze pro Patient und Tag unabhängig davon abgerechnet, wie hoch der Behandlungs- und Pflegeaufwand tatsächlich war. Seither erhalten Krankenhäuser pro Patient einen pauschalisierten Eurobetrag, die sogenannte DRG-Fallpauschale, wobei DRG für Diagnosis Related Groups steht.<sup>26</sup> Seit dem Jahr 2010 sind die diagnosebezogenen Fallpauschalen landeseinheitlich geregelt. Die einzelnen Fallpauschalen ergeben sich aus dem sogenannten Landesbasisfallwert multipliziert mit einer Bewertungsrelation, welche die Schwere des Behandlungsfalls relativ zu anderen Behandlungsfällen widerspiegelt. Der Landesbasisfallwert wird jährlich zwischen den Krankenkassen und den Krankenhäusern auf Landesebene neu ausgehandelt.

<sup>26</sup> Einige spezielle Krankenhäuser, z.B. Einrichtungen für Schädel-Hirn-Verletzte, rechnen weiterhin krankenhausesindividuelle Entgelte ab. Für psychiatrische und psychosomatische Krankenhäuser und Krankenhausabteilungen wurde noch bis 2012 überwiegend mit tagesbasierten, krankenhausesindividuellen Pflegesätzen vergütet. Seither werden auch psychiatrische und psychosomatische Leistungen mit einem pauschalierenden Vergütungssystem entgolten, das auf tagesbezogenen Entgelten basiert.



34. Jährlich verändert sich der Landesbasisfallwert mindestens mit der sogenannten Grundlohnrate. Diese misst die Veränderungsrate der beitragspflichtigen Einnahmen aller Mitglieder in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Liegt freilich die Veränderung der Betriebskosten der Krankenhäuser, die als Orientierungswert für die Veränderung der Landesbasisfallwerte bezeichnet wird, über der Grundlohnrate, so kann der Landesbasisfallwert schneller steigen als die Grundlohnrate.

35. Dabei ist zu beachten, dass der für die Veränderung der Landesbasisfallwerte relevante Orientierungswert seit dem Jahr 2020 nicht mehr die Entwicklung der Pflegepersonalkosten enthält, d.h. der Kosten, die durch die unmittelbare Patientenversorgung des Pflegepersonals am Bett entstehen. Seither werden nämlich die Pflegepersonalkosten nicht mehr im Rahmen der Fallpauschalen vergütet, sondern durch ein eigenes Pflegebudget. Im Unterschied zu den Fallpauschalen werden die Entgelte, welche die Krankenhäuser für die Pflege am Bett erhalten, zwischen den gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen und den Trägern der Krankenhäuser nicht landesweit, sondern krankenhausesindividuell verhandelt. Die Ausgliederung der Pflegekosten führt dazu, dass künftig rund 15 Mrd. Euro der Betriebskosten der Krankenhäuser nicht mehr pauschalisiert, sondern entsprechend der tatsächlichen Ausgaben der einzelnen Krankenhäuser entgolten werden.<sup>27</sup>

36. Für die (Förderung der) Finanzierung der Investitionen der Krankenhäuser sind gemäß der dualen Finanzierung die Bundesländer zuständig. In welchem Umfang die Länder Krankenhausinvestitionen fördern, hängt davon ab, ob es sich um ein Plankrankenhaus, ein Universitätsklinikum oder ein Vertragskrankenhaus handelt.

37. Die Länder finanzieren die Investitionen von Plankrankenhäusern in Form von Einzel- und Pauschalförderungen. Allerdings setzt eine entsprechende Landesförderung voraus, dass sich das betreffende Krankenhaus ausreichend an der Versorgung gesetzlich versicherter Patienten beteiligt. Das soll dadurch sichergestellt werden, dass ein Plankrankenhaus keine Investitionsförderung des betreffenden Landes erhält, wenn es in mehr als 60 Prozent der jährlichen Belegungstage Patienten versorgt, für die es mehr als die im Krankenhausentgeltgesetz definierten Entgelte abrechnet.

<sup>27</sup> Siehe GKV-Spitzenverband, Deutsche Krankenhausgesellschaft und Verband der Privaten Krankenversicherung (2019).

38. Auch die Investitionen der Universitätskliniken werden durch die Länder gefördert. Weil Universitätskliniken neben der Patientenversorgung Aufgaben in Forschung und Lehre wahrnehmen, erfolgt die Investitionsförderung auf der Grundlage spezieller Landesregeln. Investitionen in Universitätskliniken werden zudem und in jüngerer Zeit vermehrt durch öffentliche Drittmittelgeber wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft und das Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie durch private Drittmittelgeber wie gemeinnützige Stiftungen und Unternehmen aus der Pharmaindustrie und der Medizintechnik finanziert.

39. Vertragskrankenhäuser werden im Unterschied zu Plankrankenhäusern und Universitätskliniken grundsätzlich nicht dual finanziert. Sie erhalten keine Investitionsförderung seitens der Länder, es sei denn, dies ist landesrechtlich entsprechend geregelt.

### 3.2 Probleme der dualen Finanzierung

40. Im ersten Kapitel dieser Studie wurde dargelegt, dass die Länder ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Krankenhausinvestitionen in den vergangenen drei Jahrzehnten kontinuierlich weniger nachgekommen sind. Eine nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung löst freilich selbst bei nicht gewinnorientierten Krankenhäusern einen Anreiz aus, mit den Entgelten für die Patientenbehandlung nicht nur die Betriebskosten zu decken, sondern auch Mittel zur Finanzierung fixer Kosten zu erwirtschaften.

41. Vor der Einführung von Fallpauschalen, also in der Zeit, als sich die Entgelte nach der Menge an Tagen richteten, welche die Patienten im Krankenhaus verbrachten, führte dieser Anreiz zu auffällig hohen Patientenverweildauern.<sup>28</sup> Seit Einführung der Fallpauschalen haben die Krankenhäuser dagegen einen Anreiz, insbesondere solche Behandlungen durchzuführen, für die sie Fallpauschalen abrechnen können, die hohe Deckungsbeiträge beinhalten. So ist es in der Vergangenheit beispielsweise zu auffälligen Mengenausweitungen beim Einsatz von künstlichen Hüft- und Kniegelenken sowie bei Implantationen von Herzschrittmachern und Eingriffen an der

<sup>28</sup> [www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhausfinanzierung.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhausfinanzierung.html).

Wirbelsäule gekommen.<sup>29</sup>

42. In das Bild einer an hohen Fallzahlen und Deckungsbeiträgen orientierten Krankenhausbewirtschaftung fügt sich die im ersten Kapitel dargestellte hohe Anzahl an Krankenhausbetten in Deutschland. Es liegt in der Natur eines Krankenhauses, dass viele Behandlungsfälle viele Betten erfordern. In dieses Bild passt zudem, dass deutsche Krankenhäuser ein hohes Verhältnis von Patienten zu Pflegekräften aufweisen – mit einem Verhältnis von zehn zu eins im Jahr 2015 wies Deutschland international eines der höchsten Patient-Pflegekraft-Verhältnisse auf<sup>30</sup> –, da sich mit geringerem Pflegeaufwand der Deckungsbeitrag pro Behandlungsfall weiter steigern lässt. Inwieweit die oben angesprochene, kürzlich erfolgte Ausgliederung der Pflegekosten aus den Fallzahlpauschalen daran etwas ändert, muss die Zukunft zeigen.

43. Hohe Fallzahlen und Konzentration auf besonders einträgliche Behandlungsfälle stehen indessen nicht in einem direkten Zusammenhang mit der dualen Finanzierung der Krankenhäuser. Sie sind vielmehr Manifestationen der im ersten Kapitel angesprochenen angebotsinduzierten Nachfrage. Diese wiederum resultiert aus dem spezifischen Verhältnis von Arzt und Patient. Als Experte kann ein Arzt viel besser als sein Patient beurteilen, ob überhaupt ein Fall für eine Krankenhausbehandlung vorliegt und welche Therapie sich als angemessen erweist. Der Patient dagegen kann in der Regel nur beobachten, ob die durchgeführte Therapie zu einer Verbesserung geführt hat. Ob beispielsweise ein schmerzendes Knie den Einsatz eines künstlichen Kniegelenks erfordert oder sich bereits mit Krankengymnastik beheben lässt, weiß der Arzt aufgrund seiner Expertise deutlich besser einzuschätzen als der Patient. Insofern hat der Arzt die Möglichkeit, die Nachfrage nach seinen Leistungen zu steuern oder zu induzieren.

44. In der ökonomischen Literatur werden Leistungen, die von Experten wie beispielsweise Ärzten angeboten werden, als Vertrauensgüter bezeichnet.<sup>31</sup> Vertrauensgüter begründen eine spezifische Informationsasymmetrie zwischen Anbieter und Nachfrager. Während der Anbieter von Vertrauensgütern in der Regel besser abschätzen kann, welche Leistungen der Nachfrager benötigt, kann der Nachfrager nur beobachten, in welchem Umfang ihm die

erbrachten Leistungen nutzen und wie viel er dafür bezahlen muss. Ein künstliches Gelenk mag die Schmerzen im Knie zwar beseitigen. Der Patient weiß aber nicht, ob sich dieses Ziel nicht mit Krankengymnastik ebenso hätte erreichen lassen. Die Informationsasymmetrie zwischen Anbieter und Nachfrager löst bei ersterem Anreize aus, letzterem zu viele und besonders jene Leistungen zu verkaufen, die für den Anbieter besonders einträglich sind. Je weniger preissensitiv der Nachfrager ist, umso besser gelingt es dem Anbieter, möglichst viele und teure Leistungen zu erbringen.

45. Bei Krankenhausbehandlungen ist die Preissensitivität auf Seiten der Patienten denkbar gering, weil sie in der Regel nicht selbst die Kosten der Behandlung tragen, sondern ihre Krankenversicherung. Deshalb müssen die Krankenversicherer Sorge dafür tragen, dass es bei Krankenhausbehandlungen möglichst nicht zu Leistungsausweitungen kommt, die eher betriebswirtschaftlich motiviert als medizinisch indiziert sind.

46. Die Krankenkassen haben in der Vergangenheit versucht, den Anreiz für Mengenausweitungen mit verschiedenen Instrumenten abzuschwächen. Neben einer Anpassung der für die Höhe der einzelnen Fallpauschalen maßgeblichen Bewertungsrelationen wurden bis zum Jahr 2016 Abschläge auf krankenhausespezifische Mehrleistungen erhoben. Zudem wurde ein Abschlag auf den Landesbasisfallwert vorgenommen, wenn die Leistungsmenge in einem Bundesland insgesamt gestiegen war. Seit dem Jahr 2017 wird statt der bisherigen Abschläge bei Mehrleistungen ein sogenannter Fixkostendegressionsabschlag auf alle durch Fallpauschalen entgoltenen Leistungen erhoben, die einen Sachkostenanteil von mehr als zwei Dritteln haben.<sup>32</sup>

47. Liegt der Anreiz zur Leistungsausweitung im Krankenhausbereich in der Natur von Gesundheitsgütern als Vertrauensgütern, so wird die Problematik durch die duale Finanzierung der Krankenhäuser gleichwohl institutionell verschärft. Die nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung der Länder veranlasst die Krankenhäuser dazu, Leistungsmengen auszuweiten, um Investitionen mit Deckungsbeiträgen aus dem Entgelt von Behandlungsfällen zu finanzieren. Die Länder wiederum haben keinen Anreiz zur ausreichenden Förderung der Investitionen ihrer Krankenhäuser. Diese müssen sie nämlich aus eigenen Haushaltsmitteln finanzieren; eine Finanzierung der Investitionen auf

<sup>29</sup> Siehe Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2013, S. 35).

<sup>30</sup> Siehe Bruyneel et al. (2019).

<sup>31</sup> Zu Vertrauensgütern siehe die Literaturübersicht von Dulleck und Kerschbamer (2006, S. 5-42).

<sup>32</sup> Im Detail siehe Bundeskartellamt (2021, S. 51f.).

dem Weg über Behandlungsentgelte wird dagegen aus den Beiträgen und Prämien der Versicherten aller Länder finanziert.

48. Die duale Finanzierung schafft demnach nicht nur Anreize für eine Leistungsausweitung in der Krankenhausbehandlung, die ihren sichtbaren Ausdruck in einer hohen Anzahl von Krankenhausbetten findet. Sie unterminiert auch die Anreize der Länder für eine ausreichende Finanzierung der Krankenhäuser, weil sich die Investitionskosten über die Behandlungsentgelte von den Steuerzahlern der einzelnen Länder auf die bundesweite Gesamtheit der Versicherten abwälzen lassen. Aber nicht nur zu wenige Krankenhausinvestitionen seitens der Länder und zu viele Krankbetten werden durch die duale Finanzierung begünstigt. Die zu große Anzahl kleiner Krankenhäuser dürfte ebenfalls mit der dualen Finanzierung zu tun haben.

49. Weil die Länder formal für die Investitionen der Krankenhäuser zuständig sind, entscheiden sie darüber, wo ein Krankenhaus errichtet, erweitert oder geschlossen wird. Standortentscheidungen für Krankenhäuser sind daher eng verknüpft mit landespolitischen Willensbildungsprozessen. Lokale und regionale politische Entscheidungsträger können auf die Landespolitik deutlich besser Einfluss nehmen als auf Entscheidungen, die auf landesübergreifender Ebene getroffen werden. Für lokale und regionale Entscheidungsträger dürfte es ein wichtiges Anliegen sein, dass ihr Ort oder ihre Region ein Krankenhaus bekommt oder von einer Krankenhausschließung verschont bleibt. Das gilt selbst dann, wenn sie der Überzeugung sind, dass es in der Summe zu viele Krankenhäuser gibt und deshalb einzelne Krankenhäuser geschlossen werden sollten. Für jeden einzelnen Ort oder jede einzelne Region ist es vorteilhafter, wenn nicht das dortige Krankenhaus, sondern ein Krankenhaus in einem Nachbarort oder in einer Nachbarregion von der Schließung betroffen ist.

#### 4 Krankenhauswettbewerb

50. Der Krankensektor ist zwar durch strikte regulatorische Vorgaben geprägt, wie etwa die Festsetzung einheitlicher Entgelte auf Basis des im vorangegangenen Kapitel beschriebenen DRG-Systems oder die Notwendigkeit einer Zulassung zur Behandlung gesetzlich versicherter Patienten (die etwa 86 Prozent der Bevölkerung in Deutschland ausmachen).<sup>33</sup> Gleichwohl stehen Krankenhäuser im Wettbewerb um Patienten, zumindest um einen erheblichen Teil davon.

51. Im Wettbewerb stehen Krankenhäuser zum einen untereinander. Dieser Wettbewerb zwischen Krankenhäusern kann als intramodaler Wettbewerb bezeichnet werden. Zum anderen konkurrieren Krankenhäuser zumindest in Teilen mit niedergelassenen Ärzten um Behandlungen. Dieser intermodale Wettbewerb ist zwar weitaus weniger stark ausgeprägt als derjenige zwischen Krankenhäusern, da die medizinischen Leistungen von niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern oftmals eher komplementären als substitutiven Charakter haben. In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich dieser intermodale Wettbewerb jedoch deutlich intensiviert, da die ehemals strikte Grenze zwischen ambulanter und stationärer Versorgung immer weiter aufgeweicht wurde.<sup>34</sup>

52. Der Wettbewerb zwischen Krankenhäusern vollzieht sich nicht als Preiswettbewerb. Zum einen sind für medizinische Krankenhausleistungen die Preise durch das System der Fallpauschalen weitgehend reguliert, zum anderen zahlen die Patienten nicht selbst für die Leistungen, sodass sie nicht auf Preisunterschiede reagieren würden. Wie das Bundeskartellamt im Abschlussbericht zur umfangreichen Sektorenuntersuchung zum Wettbewerb im deutschen Krankensektor berichtet<sup>35</sup>, zählen 98 Prozent aller stationären Krankenhausauffälle zur sogenannten Regelversorgung. Diese Leistungen

<sup>33</sup> Im Regelfall wird die Zulassung eines Krankenhauses durch seine Aufnahme in den Krankenhausplan des betreffenden Landes und einen entsprechenden Feststellungsbescheid der jeweiligen Krankenhausplanungsbehörde erteilt.

<sup>34</sup> Diese Entwicklung ist in Teilen durchaus sinnvoll, um Verbundvorteile realisieren zu können. In Teilen werden jedoch Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Regularien und Vergütungssysteme für den ambulanten und den stationären Bereich ausgelöst. Vgl. dazu ausführlich Coenen und Haucap (2019).

<sup>35</sup> Vgl. Bundeskartellamt (2021, S. 3).

müssen den zugelassenen Krankenhäusern von allen Krankenkassen anhand der einheitlichen Fallpauschalen (gegebenenfalls mit Zusatzentgelten) vergütet werden. Die Entgelte werden nicht als Wettbewerbsparameter genutzt, zumal die Entgelthöhe die Auswahlentscheidung der Patienten ohnehin nicht beeinflusst.<sup>36</sup>

53. Darüber hinaus ist prinzipiell zwischen aus Patientensicht planbaren und nichtplanbaren Eingriffen und Therapien zu unterscheiden. Bei planbaren Eingriffen, wie etwa Geburten, Hüftgelenkoperationen und einer Reihe von weiteren Therapien, können Patienten prinzipiell zwischen Krankenhäusern wählen. Bei nicht planbaren, d.h. in der Regel akuten Eingriffen und erst recht im Bereich der Notfallmedizin ist das faktisch jedoch ausgeschlossen, sodass hier Wettbewerb schwer vorstellbar ist.

54. Wie das Bundeskartellamt (2021, S. 4) ermittelt hat, entscheiden Krankenhäuser innerhalb des regulatorischen Rahmens trotz der Existenz von Krankenhausplänen „in erheblichem Umfang selbst, welches stationäre Leistungsspektrum sie tatsächlich anbieten und welche Schwerpunkte sie aufbauen, um ihr Behandlungsangebot nach eigenen wirtschaftlichen Erwägungen zu optimieren.“ Krankenhäusern werden trotz der Festlegung von Fachgebieten von den Krankenhausplanungsbehörden keine bestimmten Behandlungsleistungen zugewiesen. Daher haben Krankenhäuser im Rahmen der geltenden Regulierung laut Bundeskartellamt (2021, S. 4) „große Verhaltensspielräume zur Bestimmung ihres Leistungsangebots und der Qualität“. Somit können Krankenhäuser ihr Angebot so ausrichten, dass sie mit ihren Leistungen zumindest bei planbaren Eingriffen Patienten anziehen.

55. Für die Auswahlentscheidung der Patienten bei planbaren Eingriffen sind diverse Parameter relevant. Empirisch zeigt sich, dass der Krankenhausstandort für viele Patienten eine ganz erhebliche Rolle spielt und Patienten in der Regel wohnortnahe Krankenhäuser bevorzugen. Bei vielen Krankenhäusern kommt ein Großteil der Patienten aus dem unmittelbaren geographischen Umkreis. Krankenhausmärkte sind daher – mit Ausnahme der sogenannten Hochleistungsmedizin – regelmäßig lokal oder regional abzugrenzen.<sup>37</sup> Nach

<sup>36</sup> Besondere Versorgungsformen, in denen es Preiswettbewerb gibt, machen nach Bericht des Bundeskartellamtes (2021, S. 3) aktuell weniger als 1 Prozent des Gesamtumsatzes von Krankenhäusern aus.

<sup>37</sup> Der Wettbewerb zwischen Krankenhäusern unterscheidet sich hier merklich vom Wettbewerb zwischen Reha-Einrichtungen, bei denen der geographische Einzug deutlich weiter ist.

der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes (2021, S. 6) sucht fast die Hälfte der Patienten in stationärer Behandlung das nächstgelegene Krankenhaus auf. Ein weiteres Drittel aller stationären Fälle wählt ein Krankenhaus innerhalb von 10 km vom nächstgelegenen Krankenhaus aus, und über 80 Prozent aller Patienten in stationärer Behandlung kommen aus einem Umkreis von bis zu 35 km vom Wohnort der Patienten.<sup>38</sup>

56. Neben dem Standort spielt die erwartete Qualität der medizinischen Versorgung eine erhebliche Rolle bei der Patientenentscheidung für ein Krankenhaus. Typischerweise bestehen hier jedoch erhebliche Informationsasymmetrien, da die Qualität der medizinischen Versorgung für Patienten nur schwer zu beobachten und zu beurteilen ist. Selbst Indikatoren über die medizinische Versorgung sind oftmals nicht einfach zu interpretieren.<sup>39</sup> Aus diesem Grund spielen Empfehlungen der niedergelassenen Ärzte eine erhebliche Rolle bei der Wahl eines Krankenhauses. Die Ärzte fungieren in gewisser Weise als Informationsvermittler zwischen Krankenhäusern und Patienten. Wie das Bundeskartellamt (2021, S. 5) ermittelt hat, ist die Empfehlung des einweisenden Arztes für die Patienten von erheblicher Bedeutung bei der Wahl des Krankenhauses. Für die Empfehlung des einweisenden Arztes wiederum ist die medizinische Krankenhausqualität nach Auskunft von niedergelassenen Ärzten von entscheidender Bedeutung.

57. Der Qualitätswettbewerb wird im Übrigen zunehmend einer bundesrechtlichen Regulierung unterworfen. Der G-BA setzt gem. § 6 Abs. 1a KHG, § 136c Abs. 2 S. 1 SGB V Qualitätsindikatoren für die Krankenhausplanung fest und übermittelt den für die Krankenhausplanung zuständigen Landesbehörden und den Landesverbänden der Krankenkassen außerdem regelmäßig einrichtungsbezogene Auswertungsergebnisse zu diesen Indikatoren (§ 136c Abs. 2 SGB V). Eine den Qualitätsvorgaben nicht entsprechende Patientenversorgung löst als ungeeignete Versorgung keine Vergütungsansprüche aus. Krankenhäuser, welche diese Indikatoren nicht nur vorübergehend verfehlen, dürfen nicht in den Krankenhausplan aufgenommen werden.

<sup>38</sup> Selbst in ländlichen Kreisen suchen nach Bundeskartellamt (2021, S. 5) immer noch mehr als 40 Prozent der Patienten ein anderes als das nächstgelegene Krankenhaus auf.

<sup>39</sup> So haben Universitätskliniken etwa regelmäßig eine relativ hohe Anzahl an Komplikationen und Todesfällen, weil dort tendenziell die eher komplizierteren und schwerwiegenden Erkrankungen behandelt werden.



58. Ergänzt wird § 136c SGB V durch die Beschlüsse des G-BA zur Qualitätssicherung im Krankenhaus nach § 136b SGB V: Für die nach § 108 SGB V zugelassenen Krankenhäuser erlässt der G-BA unter anderem sogenannte Mindestmengen-Regelungen (§ 136b Abs. 1 Nr. 2 SGB V), legt also einen Katalog planbarer Leistungen fest, bei denen die Qualität des Behandlungsergebnisses von der Menge der erbrachten Leistungen abhängt. Diese Beschlüsse sind für die zugelassenen Krankenhäuser unmittelbar verbindlich. Wird die gebotene Mindestmenge von einem Krankenhaus voraussichtlich nicht erreicht, so sind dem Krankenhaus diese Leistungen untersagt, sodass im Fall der Erbringung kein Vergütungsanspruch entsteht (§ 136b Abs. 5 SGB V). Gefährdet ein solches Erbringungsverbot die flächendeckende Versorgung, so kann die zuständige Landesbehörde eine Ausnahme gewähren (§ 136b Abs. 5a SGB V).

59. Neben den „harten“ Qualitätskriterien spielen die sogenannten „Hotelqualitäten“ von Krankenhäusern, also etwa die Ausstattung der Krankenzimmer, die Qualität des Essens oder die Freundlichkeit des Personals, allerdings eine Rolle bei der Krankenhauswahl der Patienten. Diese Qualitäten können von Patienten zumindest ex post eigenständig beurteilt werden, zudem sind sie einfach kommunizierbar, etwa im Bekanntenkreis oder über Bewertungsportale. Im Bereich der Geburtshilfe beispielsweise veranstalten viele Krankenhäuser regelmäßig Besichtigungen mit interessierten Patientinnen. In der gesundheitsökonomischen Literatur wird befürchtet, dass Krankenhäuser systematisch zu viel in die Hotelqualitäten investieren und zu wenig in die Qualität der medizinischen Versorgung, weil die Hotelqualitäten für Patienten leicht zu beobachten sind, die medizinische Qualität hingegen selbst ex post – also nach erfolgter Behandlung – aufgrund des weiter oben beschriebenen Vertrauensgutaspekts von Krankenhausleistungen für Nicht-Experten kaum feststellbar ist. Je stärker jedoch unabhängige Experten – wie hier die einweisenden niedergelassenen Ärzte – die Patienten bei der Krankenhausauswahl beraten, desto geringer ist das Vertrauensgutproblem bei der Wahl des Krankenhauses. In der Tat zeigen empirische Analysen auch für Deutschland, wie etwa Herr (2009), dass Wettbewerb zwischen Krankenhäusern die Behandlungsqualität steigert.

60. Umso wichtiger ist der Schutz des existierenden Wettbewerbs im deutschen Krankenhausmarkt. Ein wichtiger Baustein ist in diesem Kontext die Fusionskontrolle. Im Wettbewerb müssen Krankenhäuser die Attraktivität ihres Leistungsangebots für die Patienten und die einweisenden Ärzte erhalten,

da bei Patientenabwanderungen die Gewinne zurückgehen dürften. Investitionen und Innovationen wären dann angesichts der unzureichenden Förderung durch die Länder noch schwerer zu finanzieren. Eine wirksame Fusionskontrolle erhält den Anreiz für Krankenhäuser zu Innovation, Investition und guter Behandlungsqualität, weil so für Patienten Möglichkeiten erhalten bleiben, auf andere Krankenhausträger auszuweichen.

61. Insofern ist es kritisch zu betrachten, dass im Zuge der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in § 186 Abs. 9 GWB eine Ausnahme von der Fusionskontrolle für den Krankenhaussektor geschaffen worden ist. Dadurch werden standortübergreifende Konzentrationsvorhaben von der Fusionskontrolle ausgenommen, wenn sie aus Mitteln des Krankenhausstrukturfonds gefördert und bis Ende des Jahres 2027 vollzogen werden. Zwar ist die Ausnahmeregelung auf krankenhauserplanerisch als besonders wünschenswert eingestuft und für eine Förderung ausgewählte Fusionsvorhaben begrenzt. Inwieweit dadurch der Wettbewerb zum Nachteil der Patientenversorgung eingeschränkt wird, muss sich aber gleichwohl noch zeigen. Die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelung auf den Wettbewerb zwischen Krankenhäusern soll eine vom Gesetzgeber vorgesehene Evaluierung durch das Bundeskartellamt untersuchen.

## 5 Reformoptionen

62. Die Diskussion in den vorangegangenen drei Kapiteln hat gezeigt, dass in der Krankenhausplanung, in der Krankenhausfinanzierung, im Wettbewerb zwischen Krankenhäusern und vor allem im Zusammenspiel zwischen Planung, Finanzierung und Wettbewerb Defizite herrschen, die jeweils zu den im ersten Kapitel diagnostizierten Fehlversorgungsmerkmalen beitragen und sich teilweise wechselseitig verstärken. In diesem Kapitel unternimmt der Kronberger Kreis den Versuch, Reformoptionen oder – im Gesundheitskontext – mögliche Therapien auszuloten, die diese Defizite beseitigen und zu einer besseren Krankenhausversorgung führen. Konkret geht es darum, wie der Mitteleinsatz verbessert und zugleich die Resilienz und Agilität des Systems – z.B. die Fähigkeit, auf unvorhergesehene Notlagen wie eine Pandemie zu reagieren – erhöht werden können.

63. Notwendige Bedingung jeder Krankenhausreform muss sein, dass eine qualitativ hochwertige Primärversorgung und Notfallversorgung gewährleistet bleiben, wobei gegebenenfalls eine Ausweitung Medizinischer Versorgungszentren und ambulanter Notfallversorgung einzubeziehen sind. Für die Festlegung der Eckpunkte einer flächendeckenden und hochwertigen Primär- und Notfallversorgung bedarf es auch in Zukunft einer leistungsfähigen Krankenhausplanung. Föderalismus ist in der Krankenhausversorgung gegenwärtig zwar verfassungsrechtlich verankert. Mit Blick auf die damit verfolgten Ziele, einschließlich des Ziels der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse, ist er hingegen kein Eigenwert: Die bestehenden Defizite geben vielmehr Anlass zum Nachdenken über eine Neuordnung der Kompetenzen. Freilich ist das Wissen der Länder über die Bevölkerungsstruktur und -verteilung auch in Zukunft in die Krankenhausplanung einzubeziehen. Das System der Krankenhausversorgung sollte flexibel genug sein, um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

64. Hinsichtlich der Krankenhausplanung gibt es seit langem den Vorschlag, einer Verlagerung von der Landes- auf die Bundesebene und dafür eine nationale Regulierungsagentur zu errichten. Vorbilder für eine solche Gesundheits-Regulierungsbehörde finden sich in den Niederlanden und Dänemark. Eine Regulierungsbehörde wäre nicht in gleichem Maße dem politischen Druck zur Erhaltung einer ortsnahen – aber häufig ineffizienten und medizinisch

minderwertigen – Versorgung ausgesetzt. Sie wäre daher besser als die Länder in der Lage, evidenzbasierte Kriterien für die flächendeckende Versorgung zu definieren und in den Leistungsbereichen, in denen dies unter Gesichtspunkten ratsam ist, die gebotene Zentralisierung der Versorgungsstruktur durchzusetzen.

65. Ähnlich wie bisher die Länder müsste eine Regulierungsbehörde zunächst die Ziele der Krankenhausversorgung festlegen und würde auf dieser Grundlage einen Krankenhausplan erstellen. Für die Leistungsbereiche, die einem Wettbewerb zugänglich sind – also vor allem bei elektiven Krankenhausleistungen – könnte sich dieser Plan aber auf eine klare Definition einer hochwertigen Mindestversorgung beschränken; die Monopolkommission hat von einer „Sicherstellungsgrenze“ gesprochen.<sup>40</sup> Unter Einbeziehung der Länder, aber ohne Vetorecht, wären Maximalentfernungen zu Krankenhäusern und – entsprechend dem Leistungsgruppenkonzept (s.o.) – anspruchsvolle Qualitätskriterien für einzelne Leistungsgruppen festzuschreiben. Wo Evidenz für deutliche Qualitätssteigerungen bei höheren Fallzahlen besteht, könnten hierfür auch Mindestfallzahlen festgelegt werden, die (gegebenenfalls deutlich) über die Mindestmengenregelungen des G-BA hinausgehen und daher eine stärkere Konzentration bewirken. Die Regulierungsbehörde könnte die Qualitätsvorgaben für einzelne Leistungsgruppen regional differenzieren. So wären etwa höhere Mindestfallzahlen in Ballungsgebieten und niedrigere Mindestfallzahlen in ländlichen Gebieten denkbar, wenn eine flächendeckende Versorgung dort andernfalls gefährdet wäre. In der Fusionskontrolle wäre dann allerdings eine weiterreichende „efficiency defense“ versperrt. Zu bedenken bleibt überdies, dass Qualitätswettbewerb, wo er wirkt, seinerseits zu Qualitätssteigerungen führen kann. Ein zentrales Element einer jeden Reform muss daher die Stärkung des Qualitätswettbewerbs sein. Die Möglichkeiten der Datenverarbeitung zur Verbesserung von aussagekräftigen Qualitätsvergleichen müssen in Zukunft ausgereizt und die Transparenz im Qualitätswettbewerb gestärkt werden.

40 Monopolkommission (2022, Rn. 401).

66. Solange die Sicherstellungsgrenze nicht unterschritten wird, wäre die Anpassung von Angebot und Nachfrage zunächst dem Wettbewerb zwischen all jenen Krankenhäusern zu überlassen, welche die anspruchsvollen Qualitätsziele erfüllen und auf dieser Grundlage zuzulassen wären. Dem Wettbewerb wäre umso mehr Spielraum zu belassen, je besser der Qualitätswettbewerb funktioniert. Rechnung zu tragen bliebe allerdings der Gefahr einer angebotsinduzierten Überversorgung: Wo Evidenz für einen medizinisch nicht erklärbaren Anstieg von Fallzahlen besteht, wäre die Regulierungsbehörde ermächtigt, einzugreifen und Fallzahlen zu deckeln.<sup>41</sup>

67. Eine zentrale Aufgabe der Regulierungsbehörde bestünde im Übrigen darin, die Gewährleistung der Mindestversorgung sicherzustellen. Bei Unterschreitung dieser Grenze ist ein staatliches Einschreiten geboten. Möglichkeiten zur Absicherung der Mindestversorgung könnten in einem solchen Fall zunächst in Zusammenarbeit mit den Krankenhausträgern eruiert werden.<sup>42</sup> Ließen sich die Versorgungslücken auf diesem Wege nicht schließen, so wäre – wie schon von der Monopolkommission (dort allerdings in einem weiterhin föderalen Modell) vorgeschlagen – eine Ausschreibung geboten. Das System der pauschalen Betrauung kommunaler Krankenhäuser mit der Schließung etwaiger Versorgungslücken, verbunden mit einem allgemeinen Defizitausgleich, wäre hingegen zu beenden.

68. Angesichts der zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung ist es denkbar, dass die Bedarfsermittlung sich an der Sektorengrenze verschiebt. Dies kann in beide Richtungen wirken: In Richtung einer Ausdehnung der Tätigkeit von Krankenhäusern in den vertragsärztlichen Sektor und umgekehrt. Die Regulierungsbehörde sollte ermächtigt werden, diese Verschiebungen an der Sektorengrenze zu berücksichtigen. Hierfür ist eine Abstimmung mit der vertragsärztlichen Bedarfsplanung erforderlich. Das GKV-VStG sieht bereits jetzt neue

41 Die Monopolkommission hat die Festlegung eines Maximalbedarfs empfohlen, der in Relation zur Sicherstellungsgrenze zu bestimmen wäre – siehe Monopolkommission (2022, Rn. 406).

42 Monopolkommission (2022, Rn. 402-403).

Abstimmungsmechanismen vor.<sup>43</sup>

69. Die Digitalisierung liefert ein weiteres Argument für Verschiebungen zwischen den Sektoren, insbesondere für eine sektorenübergreifende Verlaufskontrolle und -betreuung von Patienten. Durch eine sektorenübergreifende Betreuung von Patienten würde die Möglichkeit eröffnet, nicht nur Input-Qualität, sondern auch Output-Qualität mit hohem Gewicht einzubeziehen. Eine qualitätssichernde Funktion kommt dabei vor allem datengestützten Auswertungen des Gesundheitszustandes von Patienten vor stationärer Aufnahme und der Entwicklung nach Entlassung aus der Klinik zu. Die hierfür erforderlichen Veränderungen im Datenschutz sind dringend anzugehen.

70. Teil einer bundesweiten Krankenhausplanung wäre die Feststellung derjenigen medizinischen Notfalllagen, die zwar nur mit geringer Wahrscheinlichkeit eintreten werden, z.B. Ebola-Infektionen, für die aber gleichwohl Kapazitäten vorgehalten werden sollten. Die Aufgabe, entsprechende Kapazitäten vorzuhalten, wäre gegebenenfalls auszuschreiben (näher: s.u.).

71. Verbunden mit der Verlagerung der Krankenhausplanung auf die Bundesebene stellt sich die Frage, wie die Finanzierung der Krankenhäuser künftig ausgestaltet werden sollte. Denkbar ist eine Beibehaltung des bisherigen

<sup>43</sup> Auszug aus dem Koalitionsvertrag (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 84): „Die ambulante Bedarfs- und stationäre Krankenhausplanung entwickeln wir gemeinsam mit den Ländern zu einer sektorenübergreifenden Versorgungsplanung weiter. Um die Ambulantisierung bislang unnötig stationär erbrachter Leistungen zu fördern, setzen wir zügig für geeignete Leistungen eine sektorengleiche Vergütung durch sogenannte Hybrid-DRG um. Durch den Ausbau multiprofessioneller, integrierter Gesundheits- und Notfallzentren stellen wir eine wohnortnahe, bedarfsgerechte, ambulante und kurzstationäre Versorgung sicher und fördern diese durch spezifische Vergütungsstrukturen. Zudem erhöhen wir die Attraktivität von bevölkerungsbezogenen Versorgungsverträgen (Gesundheitsregionen) und weiten den gesetzlichen Spielraum für Verträge zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern aus, um innovative Versorgungsformen zu stärken. In besonders benachteiligten Kommunen und Stadtteilen (5 Prozent) errichten wir niedrigschwellige Beratungsangebote (z.B. Gesundheitskioske) für Behandlung und Prävention. Im ländlichen Raum bauen wir Angebote durch Gemeindeschwestern und Gesundheitslotsen aus. Die ambulante Bedarfs- und stationäre Krankenhausplanung entwickeln wir gemeinsam mit den Ländern zu einer sektorenübergreifenden Versorgungsplanung weiter. Die Notfallversorgung soll in integrierten Notfallzentren in enger Zusammenarbeit zwischen den kassenärztlichen Vereinigungen (KV) und den Krankenhäusern (KH) erfolgen. Wir räumen den KV die Option ein, die ambulante Notfallversorgung dort selbst sicherzustellen oder diese Verantwortung in Absprache mit dem Land ganz oder teilweise auf die Betreiber zu übertragen. Durch eine Verschränkung der Rettungsleitstellen mit den KV-Leitstellen und standardisierten Einschätzungssystemen (telefonisch, telemedizinisch oder vor Ort) erreichen wir eine bedarfsgerechtere Steuerung. Wir nehmen das Rettungswesen als integrierten Leistungsbereich in das SGB V auf und regeln den Leistungsumfang der Bergrettung sowie die Verantwortung für Wasserrettung jenseits der Küstengewässer. Wir stellen gemeinsam mit den KV die Versorgung in unterversorgten Regionen sicher. Wir heben die Budgetierung der ärztlichen Honorare im hausärztlichen Bereich auf. Die Gründung von kommunal getragenen Medizinischen Versorgungszentren und deren Zweigpraxen erleichtern wir und bauen bürokratische Hürden ab. Entscheidungen des Zulassungsausschusses müssen künftig durch die zuständige Landesbehörde bestätigt werden.“

dualen Systems, in dem dann zwar die Investitionsförderung auf die Bundesebene verlagert wird, die Investitionsförderung aber weiterhin getrennt von der Vergütung der Behandlungskosten erfolgt. Alternativ könnte die Zentralisierung der Krankenhausplanung mit einem Übergang zu einem System der monistischen Finanzierung verbunden werden, in dem Behandlungs- und Investitionskosten aus einer Hand finanziert werden.

72. Eine Beibehaltung der dualen Finanzierung hätte den Nachteil, dass die Anreize zu einer Unterversorgung der Krankenhäuser mit Investitionsmitteln und dem daran gekoppelten Anreiz zur Ausweitung von Behandlungsfällen zwar auf Bundesebene verlagert, dort aber fortbestehen würden. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wurde deshalb gelegentlich gefordert, von der dualen zu einer monistischen Finanzierung der Krankenhäuser überzugehen.<sup>44</sup> Der Kronberger Kreis schließt sich dieser Forderung grundsätzlich an.

73. Bei einer monistischen Krankenhausfinanzierung übernehmen die gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen nicht nur die Betriebskosten der Krankenhäuser, sondern finanzieren zusätzlich die Krankenhausinvestitionen. Eine marktnahe Umsetzung der monistischen Finanzierung besteht darin, in die Fallpauschalen eine Investitionskomponente aufzunehmen. Fallpauschalen übernehmen dann eine ähnliche Funktion wie Marktpreise, die erwerbswirtschaftlichen Unternehmen dazu dienen, Betriebs- und Investitionskosten zu finanzieren. Freilich sind bei der Tarifgestaltung nicht nur lineare Tarife denkbar, sondern auch gespaltene Tarife. In dem Fall zahlen die Krankenversicherer den Krankenhäusern zusätzlich zu den Behandlungskosten ein mengenunabhängiges Entgelt für die Deckung der fixen Kosten.

74. Indessen kann auch bei monistischer Finanzierung keine vollständige Analogie zwischen Marktpreisen und Fallpauschalen bestehen. Während sich idealtypische Preise in Wettbewerbsmärkten durch das Wechselspiel von Angebot und Nachfrage herausbilden, handelt es sich bei Fallpauschalen um administrierte Entgelte für Behandlungsfälle, deren Mengen ihrerseits spezifischen Regulierungen unterliegen. Ein auf Fallpauschalen basierendes System der monistischen Finanzierung müsste in deutlich stärkerem Umfang Qualitätsparameter berücksichtigen, wobei die neuen Möglichkeiten der

<sup>44</sup> So z.B. Albrecht et al. (2008), Monopolkommission (2008), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018).



Datenökonomie für die Messung von Behandlungsqualität genutzt werden könnten. Auf diese Weise könnten Fallpauschalen Anreize für ein effizientes Maß an Investitionen – etwa in Medizingeräte – schaffen und eine Feinsteuerung der Verteilung des Krankenhausangebots im Raum bewirken.

75. Selbst wenn Fallpauschalen nicht die Rolle von Marktpreisen übernehmen können, so lassen sich deren Höhen als ein marktähnliches Ergebnis darstellen, wenn sie als Verhandlungsergebnis zwischen Anbietern und Nachfragern von Krankenhausleistungen resultieren. Das wird erreicht, indem die Fallpauschalen regelmäßig zwischen den Spitzenverbänden der gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen als Vertretern der Nachfrage und der Deutschen Krankenhausgesellschaft als Vertreterin des Angebots verhandelt werden.

76. Mit dem Übergang zur monistischen Finanzierung stellen sich freilich zwei weitere Probleme. Erstens ist zu fragen, ob die Länder weiterhin an der Finanzierung der Krankenhausversorgung beteiligt werden sollten und wie eine solche Beteiligung ausgestaltet werden kann. Zweitens wird die Frage aufgeworfen, wie in Zukunft Leistungen der Krankenhausversorgung finanziert werden sollten, die sich nicht ohne weiteres einzelnen Behandlungsfällen zurechnen lassen, weil sie eher den Charakter eines öffentlichen Gutes aufweisen. Dazu gehört beispielsweise das Vorhalten von Versorgungskapazitäten für Krankheitsfälle, die nur äußerst selten auftreten, dann aber hochspezialisierte Leistungen verlangen, die durch den Regelbetrieb der Krankenhäuser nicht abgedeckt werden, wie z.B. die bereits erwähnten Ebola-Erkrankungen.

77. Vollkommen ersatzlos werden sich die Länder bei einer monistischen Finanzierung schon deshalb nicht aus der Krankenhausfinanzierung zurückziehen können, weil ihnen weiterhin eine Zuständigkeit für die Universitätskliniken zufällt. Insoweit die Universitätskliniken Aufgaben in Forschung und Lehre übernehmen, sollten die Länder diese Aufgaben weiterhin finanzieren. Das ließe sich beispielsweise dadurch gewährleisten, dass die Länder an den Universitätskliniken jene Investitionen fördern, die für Forschung und Lehre notwendig sind und nicht durch die um eine Investitionskomponente erweiterten Fallpauschalen gedeckt werden.

78. Würden die Länder ansonsten aus der Krankenhausfinanzierung entlassen, würde ein Teil der bisherigen Finanzierungslast für Krankenhausinvestitionen von den Steuerzahlern der Länder auf die Beitragszahler der gesetzlichen

und privaten Krankenversicherungen übergehen. Deshalb wäre darüber nachzudenken, dass die bisherigen Investitionspauschalen der Länder (abzüglich der bereits genannten Ausgaben für Universitätskliniken) in Zukunft in einen Fonds eingezahlt werden, aus dem übergeordnete, nicht einzelnen Behandlungsfällen zuzurechnende Aufwendungen finanziert werden. Selbstredend dürfte dieser Fonds nicht Teil des Gesundheitsfonds der Gesetzlichen Krankenversicherung sein, denn sonst würden isoliert die Mitglieder der privaten Krankenkassen durch einen Übergang zur monistischen Finanzierung zusätzlich belastet. Ob dieser Fonds aus Zuweisungen aus den Länderhaushalten gespeist würde oder ob der Bund diese Zuweisung übernimmt und sein Anteil am bundesstaatlichen Finanzausgleich entsprechend angepasst würde, wäre im Detail zu klären.

79. Mit einem solchen Investitionsfonds ließe sich das zweite der oben genannten Probleme beim Übergang zur monistischen Finanzierung lösen. Das Vorhalten von Versorgungskapazitäten für äußerst selten auftretende Erkrankungen trägt Züge eines öffentlichen Gutes. Charakteristisches Merkmal öffentlicher Güter ist, dass sich ihre Nutzung nicht individuell zurechnen lässt und deshalb nur schwer in individuellen Entgelten abbildbar ist. So lassen sich die Aufwendungen für solche Versorgungskapazitäten nicht in den Fallpauschalen berücksichtigen, weil nicht jedes Krankenhaus solche Kapazitäten vorhalten wird.

80. Private Märkte lösen das Problem des Vorhaltens von Kapazitäten für die Bereitstellung von selten nachgefragten Leistungen durch sogenanntes Peak Load Pricing, d.h. sehr hohe Preise in den seltenen Momenten, in denen die Nachfrage sehr hoch ist („at its peak“). Die Aussicht auf sehr hohe Preise wiederum schafft Anreize, die entsprechenden Kapazitäten tatsächlich vorzuhalten. Auf die Krankenhausversorgung übertragen würde Peak Load Pricing bedeuten, dass für äußerst seltene Krankheiten, die spezialisierte Kapazitäten erfordern, sehr hohe Fallpauschalen gezahlt werden müssten.

81. Nun erzeugt Peak Load Pricing gelegentlichen Unmut, weil es als Ausnutzen einer Notsituation empfunden wird. Gerade bei Gesundheitsgütern dürfte sich ein solcher Unmut schnell artikulieren. Davon abgesehen bietet sich Peak Load Pricing im Gesundheitsbereich auch aus Anreizgründen nicht an. Aufgrund des weiter oben beschriebenen Problems der angebotsinduzierten Nachfrage nach Gesundheitsleistungen würden sehr hohe Fallpauschalen für selten auftretende Krankheiten möglicherweise dazu führen,

dass diese Krankheiten häufiger auftreten oder zumindest häufiger behandelt würden.

82. Besser wäre es, das Vorhalten solcher Kapazitäten unabhängig von den Fallpauschalen zu finanzieren und bei selten auftretenden Krankheiten mit den Fallpauschalen nur die sonst üblichen Behandlungskosten plus sonst üblicher Investitionskomponente zu entgelten. Mit dem oben angesprochenen Investitionsfonds ließe sich das Vorhalten solcher Kapazitäten finanzieren. Konkret könnten im Rahmen der Krankenhausplanung Versorgungskapazitäten für seltene Krankheiten, die eine spezialisierte Behandlung erfordern, ausgeschrieben werden. Die Krankenhäuser oder deren Träger würden in einen Bieterwettbewerb treten, wodurch sichergestellt werden könnte, dass diese Versorgungskapazitäten möglichst kostengünstig bereitgestellt werden.

83. Insgesamt dürfte ein Übergang zur monistischen Finanzierung einen Beitrag zu einer besseren Krankenhausversorgung leisten. Der Anreiz, mit Behandlungsfällen Deckungsbeiträge für ansonsten unterfinanzierte Krankenhausinvestitionen zu generieren, würde geschwächt. Das wiederum sollte den Anreiz begrenzen, möglichst viele Krankenhausbetten vorzuhalten. Mit dem Übergang zur monistischen Finanzierung würden die Länder ihre zentrale Rolle in der Krankenhausplanung verlieren. Entsprechend würden lokale Entscheidungsträger weniger Einfluss auf Krankenhausstandorte ausüben können. Das wiederum würde Spielräume eröffnen, Krankenhausbehandlungen stärker in größeren überregionalen Einrichtungen zu konzentrieren.

84. Die Krankenhausversorgung würde freilich nicht allein von einer zentralisierteren Planung und einem Übergang zur monistischen Finanzierung profitieren. Trotz der großen Unterschiede, die Gesundheitsdienstleistungen zu anderen Gütern aufweisen, kann die Krankenhausversorgung auch durch mehr Wettbewerb verbessert werden. Mehr Preis- und Qualitätswettbewerb ließe sich gewährleisten, wenn Krankenkassen mehr Möglichkeiten hätten, die Krankenhauswahl ihrer Versicherten zu beeinflussen. Dies ginge etwa durch Selektivverträge, bei denen Krankenversicherungen ihren Versicherten Vorgaben machen, welche Krankenhäuser sie in Anspruch nehmen können, und so Patientenströme lenken. Dabei muss die Krankenhauswahl der Patienten nicht völlig aufgehoben werden. Versicherungen könnten etwa ihren Versicherten eine Liste von möglichen Krankenhäusern zur Verfügung stellen. Die Krankenkassen verhandeln dann mit Krankenhäusern darüber, wer „ihre“ Versicherten behandeln darf, oder sie schreiben ihre Nachfrage aus.

85. Gleichwohl bestehen für Selektivverträge im Krankenhausbereich natürliche Grenzen. Zum einen können sich Selektivverträge nur auf planbare Eingriffe bzw. Therapien beziehen. Bei akuten Eingriffen und erst recht im Bereich der Notfallmedizin ist eine Wahl der Krankenhäuser kaum vorstellbar. Zum anderen sind Krankenhausmärkte lokal nicht selten durch eine hohe Angebotskonzentration gekennzeichnet, wie nicht zuletzt das Bundeskartellamt (2021, S. 5) betont. In diesen Bereichen dürfte der Wettbewerb unter den Krankenhäusern selbst in einem Selektivvertragssystem stark eingeschränkt sein.

86. In diesem Zusammenhang muss die partielle Ausschaltung der Fusionskontrolle im Krankenhaussektor kritisch betrachtet werden. Zwar erscheint eine Konsolidierung des Angebots an Krankenhausleistungen insgesamt vorteilhaft. Diese Konsolidierung sollte aber nicht zu einer marktbeherrschenden Position einzelner Anbieter führen. Deshalb ist es notwendig, dass eine Konsolidierung des Angebots krankenhauserplanerisch begleitet wird. Dabei gilt es, bei der Planung Präferenzen in der Bevölkerung für eine ortsnahe Versorgung einerseits und eine bessere Patientenversorgung in größeren Krankenhäusern mit höheren Fallzahlen andererseits auszubalancieren.

## 6 Krankenhausversorgung nach Corona

87. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie werden die beschriebenen Defizite, insbesondere die Überversorgung mit Krankenhausbetten inzwischen von verschiedenen Seiten deutlich günstiger bewertet. Wenn sich die Krankenhausversorgung in Deutschland in der Corona-Pandemie aus falschen Gründen zwar, aber im Ergebnis gar nicht so schlecht bewährt hat, so stellt sich in der Tat die Frage, inwieweit Reformen, die u.a. Überversorgungsmerkmale reduzieren sollen, noch zeitgemäß erscheinen. Vielleicht ist die Krankenhausversorgung ja gar nicht so reformbedürftig wie dargestellt. Hat womöglich sogar das, was hier und in anderen Studien als defizitär beschrieben wird, zur Krisenresilienz beigetragen?

88. Tatsächlich konnten in Deutschland während der Corona-Pandemie Überfüllungen von Krankenhäusern und Intensivstationen weitgehend vermieden werden. Die Vielzahl kleiner Häuser war dabei aber in der Corona-Pandemie kein zentraler Vorteil: Im Zweifel waren es die größeren Häuser, die in der Lage waren, die benötigten Intensivbetten bereitzustellen.<sup>45</sup> Als problematisch hat sich dagegen sehr bald eine deutliche Unterversorgung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal gezeigt.<sup>46</sup> Diese Unterversorgung wiederum wird, wie weiter oben ausgeführt, durch die Notwendigkeit mitverursacht, mit Behandlungsfällen eigentlich nicht vorgesehene Deckungsbeiträge zu erwirtschaften.

89. Eine auffällige Krisenresilienz Deutschlands in der Corona-Pandemie lässt sich auch aus einem Vergleich mit anderen Ländern nicht ableiten. Hinsichtlich der Übersterblichkeit wies Deutschland zwischen Frühjahr 2020 und Frühjahr 2022 ähnliche Werte auf wie Frankreich, deutlich bessere Werte als beispielsweise die USA, Italien und Spanien, aber auch deutlich schlechtere Werte als die skandinavischen Länder, Japan und Südkorea.<sup>47</sup>

90. Als eher schwerfällig und entscheidungsschwach hat sich in der Corona-Krise der deutsche Gesundheitsföderalismus erwiesen. Zwar haben sich hier die Defizite insbesondere in der Informationsvermittlung zwischen den

<sup>45</sup> Vgl. Benstetter (2022) sowie die dort zitierte Literatur.

<sup>46</sup> Vgl. Pimpertz (2022, S. 23-26).

<sup>47</sup> Vgl. Economist (2022).

Gesundheitsbehörden und in der Umsetzung von Maßnahmen zum Infektionsschutz gezeigt. Allerdings waren beispielsweise auch bei der Verlegung von Intensivpatienten über Ländergrenzen hinweg aufwändige Koordinationsprozesse zwischen den Ländern notwendig.

91. In der öffentlichen Diskussion wurden angesichts der während der Corona-Krise auftretenden Probleme insbesondere verbesserte Prozesse, beispielsweise durch mehr Digitalisierung, gefordert. Der Kronberger Kreis schließt sich dieser Forderung an. Er ist aber der Überzeugung, dass Fehlversorgungsmerkmale im deutschen Krankenhausesektor nicht allein durch verbesserte Prozesse zu reduzieren sind. Institutionelle Defizite in Planung, Finanzierung und im eingeschränkten Wettbewerb tragen erheblich zu einer mangelhaften Krankenhausversorgung bei. Diese Einschätzung gilt auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie. Diese hat gezeigt, dass ein resilientes Krankenhaussystem in einem gewissen Umfang redundante Strukturen benötigt. Der Umfang dieser Redundanzen sollte aber aus rationaler politischer Abwägung und Planung resultieren und nicht als kollaterales Ergebnis unzulänglicher Institutionen.

92. Das Vorhalten von Überkapazitäten, die in Normalsituationen nicht benötigt werden, aber in Ausnahmesituationen abgerufen werden können, stellt im Grunde eine Art der Selbstversicherung gegen selten auftretende, gesundheitliche Extremsituationen wie die gegenwärtige Corona-Pandemie dar. Bei der Planung solcher Überkapazitäten sollte berücksichtigt werden, in welchem Umfang ein nationales Gesundheitssystem allein auf Selbstversicherung setzt oder inwieweit Überkapazitäten zwischen den Gesundheitssystemen verschiedener Länder koordiniert werden können. An eine grenzüberschreitende Versicherungslösung ist insbesondere dann zu denken, wenn nicht alle Länder gleichzeitig von einer Notsituation betroffen sind. Von der Corona-Pandemie beispielsweise wurden zwar weltweit mehr oder weniger alle Länder erfasst, aber nicht alle zur gleichen Zeit und in der gleichen Intensität. Selbst die Corona-Pandemie war deshalb trotz ihrer weltweiten Dimension kein vollständig symmetrischer Schock, sondern glich eher einer Abfolge nationaler und regionaler Schocks.

93. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit eine Versicherung gegen gesundheitliche Extremsituationen in Form des Vorhaltens von Überkapazitäten durch internationale Kooperationen kostengünstiger bereitgestellt werden kann. Wird die nationale Krankenhausversorgung beispielsweise durch eine

Pandemie herausgefordert und stehen zugleich in anderen Ländern Überkapazitäten zur Verfügung, die noch nicht oder schon nicht mehr in gleichem Umfang von der Pandemie betroffen sind, so sind insgesamt geringere Überkapazitäten nötig als in einem Modell der isolierten nationalen Selbstversicherung. Eine Nutzung von Überkapazitäten über nationale Grenzen hinweg erfordert freilich entsprechende internationale Kooperation. Dabei müssen unter anderem Anreizprobleme berücksichtigt werden. Supranational nutzbare Überkapazitäten erzeugen ein sogenanntes "Common-Pool-Problem", das darin besteht, dass die daran teilnehmenden Länder einen Anreiz haben, sich nicht ausreichend an der Finanzierung solcher Überkapazitäten zu beteiligen, sie aber gleichwohl im Krisenfall nutzen. Zudem wären gemeinsam verfügbare Überkapazitäten wohl nur zwischen Ländern denkbar, die vergleichbare Standards in der Krankenhausversorgung aufweisen.

94. Aus diesen Gründen erscheint eine weltweit koordinierte Planung von Überkapazitäten als Versicherung gegen gesundheitliche Extremsituationen wenig realistisch. Inwieweit dagegen auf europäischer Ebene, beispielsweise mit den Nachbarländern, eine solche koordinierte Planung möglich ist, wäre zu prüfen. Bereits in der Corona-Pandemie wurden Patienten in Europa über nationale Grenzen hinweg versorgt. Die dabei gemachten Erfahrungen könnten in eine koordinierte Krankenhausplanung eingebracht werden. Im Übrigen spricht auch die Überlegung gemeinsam nutzbarer Überkapazitäten dafür, die Krankenhausversorgung in Deutschland stärker zu zentralisieren. Einer nationalen Krankenhausplanung dürfte es besser gelingen, sich an grenzüberschreitenden Kooperationen in der Krankenhausversorgung zu beteiligen, als einer Vielzahl dezentraler Entscheidungseinheiten.

## 7 Fazit

95. Die vorliegende Studie hat drei Defizite identifiziert, an denen die Krankenhausversorgung in Deutschland leidet. Erstens werden zu viele Krankenhausbetten vorgehalten, zweitens gibt es viele zu kleine Krankenhäuser und drittens sind die Krankenhausinvestitionen zu gering. Neben Ursachen, die der Krankenhausversorgung immanent sind, beispielsweise Informationsasymmetrien zwischen Erbringern von Krankenhausleistungen und Patienten, hat die Studie regulatorische Unzulänglichkeiten in der Planung und Finanzierung von Krankenhäusern und im Wettbewerb zwischen Krankenhäusern als Ursachen für die genannten Defizite herausgearbeitet.

96. Gegenwärtig ist die Krankenhausplanung geprägt durch ein komplexes Geflecht aus verteilten Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Die damit verbundene hohe Steuerungsintensität führt zu einem starken Beharren auf dem Status quo. Das zeigt sich insbesondere in der mangelnden Anpassung an sich verändernde Versorgungsbedarfe. Der starke Einfluss regionaler Entscheidungsträger auf die Krankenhausplanung begünstigt eine zu große Anzahl kleiner Krankenhäuser in der Fläche, deren Behandlungsqualität aufgrund geringer Fallzahlen und unzureichender materieller Ausstattungen mit Großgeräten eingeschränkt ist.

97. Auch die gegenwärtige dezentrale und zugleich duale Finanzierung der Krankenhäuser trägt zur Fehlversorgung bei. Die Länder kommen ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Krankenhausinvestitionen nur unzureichend nach. Die Krankenhäuser versuchen deshalb mit zusätzlichen Fallzahlen Deckungsbeiträge für die Finanzierung von Investitionen zu generieren. Das löst starke Anreize aus, viele Krankenhausbetten vorzuhalten und zugleich die Kosten der Pflege am Bett möglichst gering zu halten. Im Ergebnis werden nicht nur zu viele Betten vorgehalten, sondern auch belegt und in der Pflege tendenziell unterversorgt.

98. Trotz umfassender regulatorischer Vorgaben durch Krankenhauspläne verfügen Krankenhäuser in Deutschland über große Freiheitsgrade in der Festlegung ihres Leistungsspektrums. Umso wichtiger sind Anreize für die Krankenhäuser, Behandlungsqualität als zentrale Leistungsgröße im Blick zu behalten sowie ein System, das die vergleichende Messung von Behandlungsqualität



stärkt. Solange Patienten die Behandlungsqualität selbst nicht beurteilen können, geben sie Kriterien, die sie besser beobachten können, wie freundliches Personal, ansprechende Räume und sonstige Annehmlichkeiten, größeres Gewicht. Dieser Aspekt wird gelegentlich als ein Problem des Krankenhauswettbewerbs angesehen, weil es Krankenhäusern einen Anreiz gibt, solche sogenannten Hotelqualitäten als Wettbewerbsinstrument einzusetzen, statt um eine bessere Behandlungsqualität zu konkurrieren. Die empirische Literatur legt aber nahe, dass mehr Wettbewerb in der Krankenhausversorgung auch zu einer verbesserten Behandlungsqualität führt. In dem Maße, in dem eine systematische Datenerhebung und -verarbeitung zu Zwecken der vergleichenden Messung von Behandlungsqualität möglich würde, würde der Qualitätswettbewerb erheblich gestärkt. Die Fusionskontrolle im deutschen Krankenhausesektor hätte den solchermaßen gestärkten Qualitätswettbewerb effektiv vor Konzentrationstendenzen zu schützen, die über die regulatorischen Vorgaben hinausreichen.

99. Um die genannten Defizite in der Krankenhausversorgung in Deutschland zu beseitigen, schlägt der Kronberger Kreis zusammengefasst eine Reform vor, die sich aus drei Elementen zusammensetzt: Erstens sollte die Krankenhausplanung durch eine Verlagerung auf die Bundesebene stärker zentralisiert werden, zweitens sollte in der Krankenhausfinanzierung zur monistischen Finanzierung übergegangen werden und drittens sollte der Krankenhauswettbewerb durch erweiterte Möglichkeiten von Selektivverträgen und stärkerer Fusionskontrolle gefördert werden. Eine Verlagerung der Krankenhausplanung auf die Bundesebene hätte den Vorteil, dass die Planung sich stärker an den räumlichen Bedarfen und der Qualität von Krankenhausbehandlungen orientieren kann, weil lokale polit-ökonomische Erwägungen in der Krankenhausplanung, die zu vielen kleinen Krankenhäusern in der Fläche führen, an Bedeutung verlieren. Ein Übergang zur monistischen Finanzierung hätte den Vorteil, dass Anreize geschwächt würden, mit zusätzlichen Behandlungsfällen Deckungsbeiträge für ansonsten unterfinanzierte Krankenhausinvestitionen zu erzielen. Eine Stärkung des Krankenhauswettbewerbs schließlich trägt potenziell zu einer besseren Behandlungsqualität bei.

100. Auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Corona-Pandemie sollte insbesondere die auffällig hohe Bettenzahl im deutschen Krankenhausesektor als ein Missstand begriffen werden. Zwar tragen gewisse Überkapazitäten zu einer stärkeren Krisenresilienz bei. Überkapazitäten sollten aber Ergebnis einer rationalen Planung sein. Dabei sollte berücksichtigt werden,

dass gesundheitliche Krisen wie die Corona-Pandemie eine grenzüberschreitende Dimension haben. Die Planung von Überkapazitäten sollte daher im Rahmen grenzüberschreitender Vereinbarungen erfolgen.

## Literaturverzeichnis

**Albrecht, M., Häussler, B., Igel, C. und B. Rürup (2008)**, Umstellung auf eine monistische Finanzierung von Krankenhäusern, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Berlin.

**Bauer, J., Brüggmann, D., Groneberg, D.A., Klingelhöfer, D., Maier, W., Schwettmann, L. und D.J. Weiss (2020)**, Access to intensive care in 14 European countries: A spatial analysis of intensive care need and capacity in the light of COVID-19, *Intensive Care Medicine*, 46, 2026–2034.

**Benstetter, F. (2022)**, Der Weg zur größeren Resilienz im deutschen Gesundheitssystem: Weiterentwicklung und Vernetzung der ambulanten und stationären Versorgung, *ifo Schnelldienst 3/2022*, S. 13–17.

**Bertelsmann Stiftung (2019)**, Zukunftsfähige Krankenhausversorgung: Simulation und Analyse einer Neustrukturierung der Krankenhausversorgung am Beispiel einer Versorgungsregion in Nordrhein-Westfalen, Gütersloh.

**Bruyneel, L., Busse, R., Rafferty, A. M., Sermeus, W. und B. Zander-Jentsch (2019)**, Strengthening health systems through nursing: Evidence from 14 European countries, *Health Policy Series 52*, World Health Organization Regional Office for Europe, Copenhagen.

**Bundeskartellamt (2021)**, Sektoruntersuchung Krankenhäuser: Wettbewerb im Krankenhaussektor in Deutschland und Schutz durch die Fusionskontrolle, Darstellung und Analyse der Strukturen auf den Märkten der Akutkrankenhäuser in Deutschland, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, September 2021, Bonn.

**Bundesministerium für Gesundheit (2021)**, Krankenhausfinanzierung, [www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhausfinanzierung.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhausfinanzierung.html), abgerufen am 25.11.2021.

**Bundesverband Deutscher Privatkliniken (2021)**, [www.bdpk.de](http://www.bdpk.de), abgerufen am 23.11.2021.

**BVerfG – Bundesverfassungsgericht (1990)**, Krankenhausplan, Beschluss vom 12. Juni 1990, 1 BvR 355/86, BVerfGE 82, 209, Rn. 82.

**Coenen, M. und J. Haucap (Hrsg.) (2019)**, Wettbewerb in der ambulanten medizinischen Versorgung: Die Beispiele Onkologie, Neurologie und Psychiatrie, Nomos, Baden-Baden.

**Deutsche Krankenhausgesellschaft (2021)**, Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern 2020.

**Dulleck, U. und R. Kerschbamer (2006)**, On doctors, mechanics, and computer specialists: The economics of credence goods, *Journal of Economic Literature* 44, S. 5–42.

**Economist (2022)**, Tracking Covid-19 excess deaths across countries, [www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker](http://www.economist.com/graphic-detail/coronavirus-excess-deaths-tracker), abgerufen am 16.05.2022.

**GKV-Spitzenverband, Deutsche Krankenhausgesellschaft und Verband der Privaten Krankenversicherung (2019)**, Krankenhausentgeltkatalog 2020 steht fest, gemeinsame Pressemitteilung vom 22.10.2019, Berlin.

**Herr, A. (2009)**, On hospital competition: quality, efficiency, and ownership, Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

**Leopoldina (2020)**, Coronavirus-Pandemie: Medizinische Versorgung und patientennahe Forschung in einem adaptiven Gesundheitssystem, 4. Ad-hoc-Stellungnahme, Halle (Saale).

**Leopoldina (2016)**, Zum Verhältnis von Medizin und Ökonomie im deutschen Gesundheitssystem: 8 Thesen zur Weiterentwicklung zum Wohle der Patienten und der Gesellschaft, Diskussion Nr. 7, Halle (Saale).

**Lüngen, M. (2017)**, Die optimale Klinikgröße, in: Klauber, J., Geraedts, M., Friedrich und J. Wasem (Hrsg.), *Krankenhaus-Report 2017*, Stuttgart.

**Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2013)**, Krankenhausplan NRW 2015, Düsseldorf.

**Monopolkommission (2022)**, Krankenhausversorgung nach Corona: Wettbewerb, Planung und Finanzierung neu organisieren, Sondergutachten 83, Bonn.

**Monopolkommission (2020)**, Wettbewerb 2020: XXIII. Hauptgutachten, Bonn.

**Monopolkommission (2008)**, Weniger Staat, mehr Wettbewerb: Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung, XVII. Hauptgutachten, Bonn.

**OECD (2021)**, Health at a glance: OECD indicators, health expenditure in relation to GDP and health expenditure by type of service, OECD Publishing, Paris.

**OECD/European Union (2020)**, Health at a glance: Europe 2020: State of health in the EU cycle, OECD Publishing, Paris.

**Pimpertz, J. (2022)**, Stationäre Infrastruktur: Resilienz zwischen Wunsch und Wirklichkeit, *ifo Schnelldienst 3/2022*, S. 23–26.

Roemer, M.I. (1961), Bed supply and hospital utilization: A natural experiment, *Hospitals* 35, S. 36–42.

RWI (2021), Krankenhaus Rating Report 2021: Wirtschaftliche Lage deutscher Krankenhäuser hat sich 2019 erneut verschlechtert, Pressemitteilung vom 16. Juni 2021, Essen/Berlin.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018), Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Koalitionsvertrag 2021–2025: Mehr Fortschritt wagen, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2021), Gesundheit: Grunddaten der Krankenhäuser 2019, Fachserie 12 Reihe 6.1.1.

Stollmann, F. (2020), Schnittstelle Krankenhausrecht: Vom Einfluss des SGB V auf die Krankenhausplanung, *NZS* 2020, 561, 563, Düsseldorf.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2018), Über- und Fehlversorgung in deutschen Krankenhäusern: Gründe und Reformoptionen, Berlin.

## Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?
- 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)

Mehr Information zum Kronberger Kreis auf: [www.kronberger-kreis.de](http://www.kronberger-kreis.de)

## 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.



UPDATE 2022

STIFTUNG  
Marktwirtschaft

# EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

## DEMOGRAFIE UND WACHSTUM – ZWEI KRISEN GEBEN SICH DIE HAND

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 165 | September 2022

Bernd Raffelhüschen  
Teresa Brinkschmidt  
Tobias Kohlstruck  
Stefan Seuffert  
Florian Wimmesberger



# UPDATE 2022

## EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

### DEMOGRAFIE UND WACHSTUM – ZWEI KRISEN GEBEN SICH DIE HAND

Bernd Raffelhüschen  
Teresa Brinkschmidt  
Tobias Kohlstruck  
Stefan Seuffert  
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 165

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz 05
  - 2.1 Optimistischere Einnahmenerwartungen wirken sich leicht positiv auf die Nachhaltigkeitslücke aus 05
  - 2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen 07
- 3 Themenschwerpunkt: Spielball Rentenanpassung 12
  - 3.1 Das Rentenanpassungsgesetz 2022 12
  - 3.2 Der Alibiparagraf 14
  - 3.3 Transparenzvorschlag 16
    - 3.3.1 Rentenanpassung im Status quo 16
    - 3.3.2 Transparenzvorschlag zur Reformierung der Rentenanpassung 17
- 4 Fazit 21
- 5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 22
  - 5.1 Die Methode der Generationenbilanzierung 22
  - 5.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen 23
  - 5.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 25

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 Guido Raddatz und Ann Zimmermann. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

## Vorwort

In den letzten beiden Jahren war sowohl das politische Geschehen als auch die globale Wirtschaft stark von der COVID-19-Pandemie und ihren Auswirkungen gezeichnet: Immense Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivität, langwierige Beschränkungen des öffentlichen Lebens und ein vor enormen Herausforderungen stehendes Gesundheitssystem waren fester Bestandteil einer neuen Normalität.

Nach einer vergleichsweise kurzen Phase der wirtschaftlichen Erholung infolge des Abflauens der Pandemie und der damit einhergehenden Lockerung der Schutzmaßnahmen befinden wir uns nun inmitten der nächsten globalen Krise. Der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine, der seit dem 24. Februar die Europäische Friedensordnung, wie wir sie seit dem zweiten Weltkrieg kennen, über Bord geworfen hat, zwingt den Westen dazu, die Außen- und Sicherheitspolitik in den Fokus zu stellen und neu zu bewerten. Die Folgen dieses Krieges haben hierzulande nicht nur die sich bereits zuvor im Steigen befindenden Inflationsraten weiter befeuert, sondern auch die besorgniserregende Abhängigkeit der EU und nicht zuletzt Deutschlands von russischen Energieprodukten schmerzhaft vor Augen geführt.

Die zahlreichen Warnungen von Experten vor einer fehlenden Diversifizierung der deutschen Energieversorgung wurden jahrelang nicht ernst genommen oder gar ignoriert. Stattdessen setzte man auf „Wandel durch Handel“ und verließ sich zu stark auf russische Energieexporte.

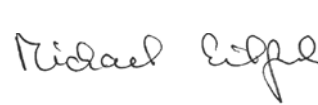
Zusätzlich zur Rekordinflation und der drängenden Energieversorgungsfrage sorgt der Krieg grundsätzlich für ein deutlich erhöhtes Maß an ökonomischer Unsicherheit. Diese sowie die nach wie vor pandemiebedingten Lieferkettenunterbrechungen und -engpässe belasten die wirtschaftliche Entwicklung.

Unabhängig davon, dass der Krieg in der Ukraine und seine Folgen das aktuelle politische Geschehen dominieren, gilt es, den langfristigen fiskalischen Herausforderungen mehr Beachtung zu schenken. Neben den zusätzlichen Kosten für Sicherheit und Verteidigung, deren Notwendigkeit durch den russischen Angriffskrieg deutlich werden, müssen wir uns immer wieder bewusst machen, dass der demografische Wan-

del auch in Krisenzeiten keine Pause einlegt. Zwar sorgen die Nachwehen der COVID-19-Pandemie sowie die Folgen des Krieges in der Ukraine in diesem Jahr für die zweithöchste Neuverschuldung (138,9 Milliarden Euro) in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, sodass die Schuldenbremse 2022 erneut ausgesetzt wird. Die viel dramatischere – und vor allem dauerhafte – fiskalische Belastung ergibt sich allerdings durch den demografischen Wandel. Sie spiegelt sich in Form der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften und insbesondere der umlagefinanzierten Sozialversicherungen wider, deren Ausmaß die bisherige (explizite) Schuldenentwicklung weit in den Schatten stellt.

Dies wird insbesondere am Beispiel der Gesetzlichen Rentenversicherung deutlich: Wenn diese eine langfristig sowohl tragende als auch tragbare Säule der Alterssicherung bleiben soll, müssen die aktuellen rentenpolitischen Pläne der Bundesregierung grundlegend überarbeitet werden. Das von der Ampelkoalition im Frühjahr 2022 auf den Weg gebrachte Rentenanpassungsgesetz stellt dagegen eher einen weiteren Flicker auf dem löchernen Teppich der Rentenpolitik der vergangenen Jahre dar – „mehr Fortschritt wagen“ sieht anders aus. Die Politik der Bundesregierung, die Ära der Wahlgewinne für die älteren Generationen auch nach der Großen Koalition weiter fortzusetzen, ohne die damit einhergehende intergenerative Lastenverschiebung transparent zu machen, ist nicht zukunftsorientiert.

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 der Krise ist vor der Krise. Wie bereits im Jahr 2020 standen Politik und Wirtschaft auch im vergangenen Jahr 2021 im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Nichtsdestotrotz setzte – nach der schweren Rezession im Jahr 2020 mit einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 4,6 Prozent – ein wirtschaftlicher Erholungsprozess ein: In nahezu allen Bereichen hat sich die Wirtschaftsleistung erhöht. Dementsprechend kam es im Jahr 2021 im Vergleich zum Vorjahr zu einem Anstieg des BIP von 2,9 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2022a). Laut Gemeinschaftsdiagnose (2022) wird für das laufende Jahr 2022 eine Zunahme des BIP um 2,7 Prozent erwartet. Das Vorkrisenniveau der Wirtschaftsleistung wird jedoch aufgrund des gedämpften wirtschaftlichen Erholungsprozesses durch die Folgen des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine voraussichtlich erst im dritten Quartal 2022 erreicht. Allerdings sind diese Berechnungen mit erheblicher Unsicherheit behaftet, da die ökonomischen Konsequenzen des Krieges in der Ukraine für Deutschland nur schwer absehbar sind, insbesondere was die Energieversorgung mit Öl und Gas betrifft.

Mit dem von Russland initiierten Angriffskrieg auf die Ukraine hat sich die politische und wirtschaftliche Gemengelage in Deutschland merklich verändert: Die Außen- und Sicherheitspolitik ist in den Mittelpunkt des politischen Geschehens gerückt und die Sicherstellung der Energieversorgung löste den Klimaschutz zumindest teilweise in der Prioritätenliste ab. Infolge des Krieges sind insbesondere die Preise für fossile Brennstoffe dramatisch gestiegen, was sich aufgrund der starken Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland von russischen Energieimporten hierzulande besonders bemerkbar macht. Stark rückläufig ist außerdem die Ausfuhr von Getreide und Düngemitteln aus Russland und der Ukraine als „Kornkammer Europas“, wodurch auch die Nahrungsmittelpreise im Frühjahr 2022 sprunghaft angestiegen sind. Darüber hinaus stellt der Krieg eine enorme Zerreißprobe für die infolge der COVID-19-Pandemie nach wie vor fragilen globalen Lieferketten dar.

Die Folgen des Ukrainekriegs dämpfen zwar die konjunkturellen Auftriebskräfte angesichts der Aufhebung der Infektionsschutzmaßnahmen und der daraus resultierenden Normalisierung des Konsumverhaltens, dennoch treiben diese Entwicklungen allesamt die Preise weiter in die Höhe. Bereits im zweiten Halbjahr 2021 waren die Verbraucherpreise merklich gestiegen. Insbesondere bei den Energiepreisen kam es nach dem Verfall des Rohölpreises im Jahr 2020 zu sprunghaften Anstiegen. Insgesamt ist die generell beschleunigte Inflation sowohl auf Basiseffekte der infolge der temporären Mehrwertsteuersenkung besonders niedrigen Preise im zweiten Halbjahr 2020 als auch auf durch die Beschränkungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie entstandenen

Lieferengpässe, insbesondere bei Vorprodukten, zurückzuführen (Statistisches Bundesamt, 2022b). Der Ukrainekrieg und vor allem seine angebotsseitigen Folgen für den Energiesektor befeuern diese Entwicklung zusätzlich. Über diese realwirtschaftlichen Effekte hinaus trägt auch die jahrelange lockere Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zur derzeitigen Inflationsdynamik bei.

Im Juni 2022 ist die Inflationsrate mit 7,6 Prozent zwar im Vergleich zum Vormonat Mai leicht zurückgegangen (-0,3 Prozentpunkte), bewegt sich aber weiterhin auf einem in der wiedervereinigten Bundesrepublik bisher beispiellos hohen Niveau (Statistisches Bundesamt, 2022c).

Um adäquat auf die Folgen der COVID-19-Pandemie und des Ukrainekriegs reagieren zu können, plant die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2022 mit Gesamtausgaben in Höhe von 495,8 Milliarden Euro (Deutscher Bundestag, 2022). Damit liegen die erwarteten Ausgaben des Bundes leicht unter dem historischen Höchststand des Jahres 2021 (556,5 Milliarden Euro). Während im vergangenen Jahr 215,4 Milliarden Euro der Gesamtausgaben durch die Aufnahme neuer Schulden finanziert wurden, beläuft sich die geplante Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr auf 138,9 Milliarden Euro. Der Anteil der schuldenfinanzierten Ausgaben an den Gesamtausgaben würde damit von 38,7 Prozent auf 28,0 Prozent sinken. Für das laufende Jahr werden steigende Einnahmen erwartet, die Staatsausgaben bleiben aber weiterhin auf einem hohen Niveau (Gemeinschaftsdiagnose, 2022). Gleichzeitig sorgen sozialpolitische Reformen wie das Rentenanpassungsgesetz durch ihre kleinteilige Verkläusulierung in vielerlei Hinsicht für mehr Intransparenz, anstatt Klarheit zu schaffen.

Zusätzlich zu der kurzfristigen Betrachtung bleiben die mittel- bis langfristigen Herausforderungen der sozialen Sicherungssysteme insbesondere aufgrund des anhaltenden doppelten Alterungsprozesses bestehen. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen einmal mehr politische Weitsicht anzumahnen, zumal die enge Verknüpfung zwischen der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen und der demografischen Entwicklung durchaus bekannt ist. Nach wie vor bleibt es eine der drängendsten Aufgaben der Politik, für eine Entschärfung des bestehenden Finanzierungsproblems der Gebietskörperschaften und der umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu sorgen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn im politischen Entscheidungsprozess intergenerative Gerechtigkeitsüberlegungen miteinbezogen werden und die fiskalischen Lasten nicht wie bisher überwiegend auf die Schultern der zukünftigen Generationen verteilt werden.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Kapitel 5) werden nachfolgend die seit Anfang des Jahres 2020 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu

nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Die Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige und generationengerechte 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. Ausgangspunkt der Analyse bilden die Daten der Volks-

wirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Daneben fließen die Ergebnisse der im Mai 2022 veröffentlichten Steuerschätzung sowie der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahres 2022 mit ein. Neben der aktualisierten Berechnung der deutschen Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Staatsschulden zusammenfasst, zeigt das diesjährige Update der Generationenbilanz, wie die Rentenanpassung zu einem politischen Spielball der Ampelkoalition geworden ist.

## 2 Die aktuelle Generationenbilanz

### 2.1 Optimistischere Einnahmenerwartungen wirken sich leicht positiv auf die Nachhaltigkeitslücke aus

Im Status-quo-Szenario des diesjährigen Updates der Generationenbilanz spiegelt sich das Missverhältnis in der langfristigen Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 324,5 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 1). Rechnet man zu diesen

unsichtbaren Schulden außerdem die explizite, also sichtbare, Staatsschuld von 71,0 Prozent des BIP hinzu, beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf insgesamt 395,4 Prozent des BIP – umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 14,1 Billionen Euro. Als explizite Staatsschuld ausgewiesen werden vonseiten des Staates lediglich 2,5 Billionen Euro. Bei den restlichen 11,6 Billionen Euro handelt es sich um implizite und damit heute noch unsichtbare Schulden. Obwohl die Schuldentransparenz, also der Anteil der expliziten Schulden an der Nachhaltigkeitslücke

Abbildung 1: Moderater Rückgang der Nachhaltigkeitslücke aufgrund optimistischerer Erwartungen (in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen.

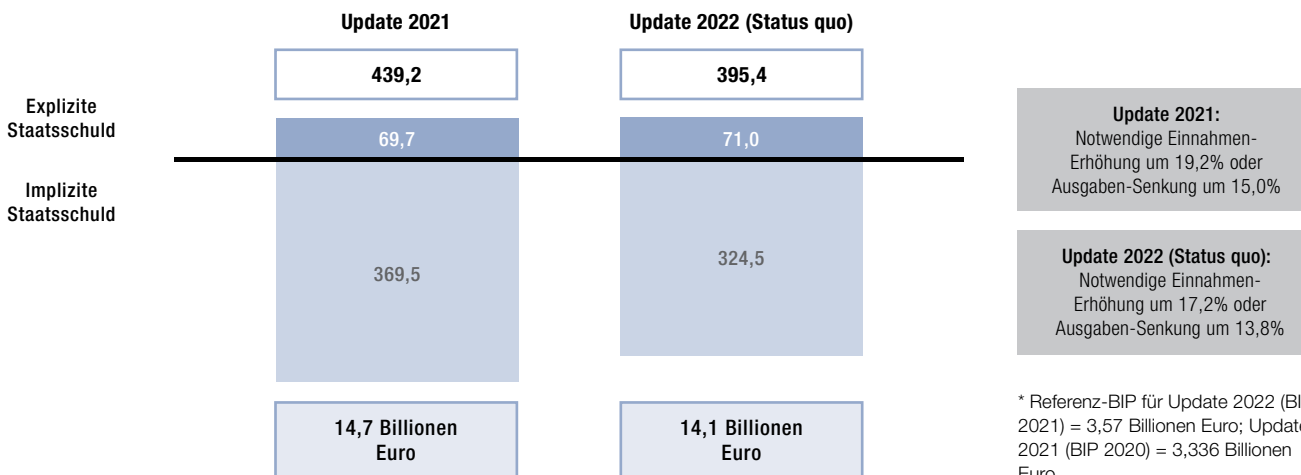
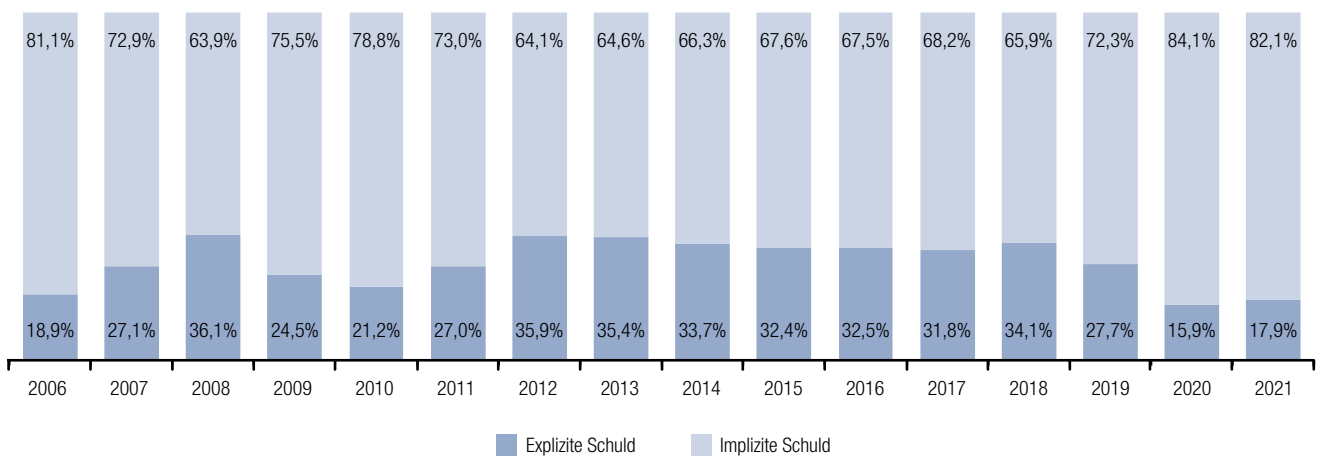




Abbildung 2:  
Weiterhin werden weniger als ein Fünftel der Staatsschulden tatsächlich ausgewiesen

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



cke, im Vergleich zum Update 2021 (15,9 Prozent) leicht angestiegen ist (17,9 Prozent), werden weiterhin über 80 Prozent der staatlichen Schulden nicht ausgewiesen. Damit gibt der Staat lediglich knapp ein Fünftel der Gesamtverschuldung auch tatsächlich als solche aus (siehe Abbildung 2).

Werden die diesjährigen Zahlen, wie in Abbildung 1 veranschaulicht, den Ergebnissen aus dem Vorjahr (Raffelhüschen et al., 2021) gegenübergestellt, ergibt sich ein Rückgang der Gesamtverschuldung um 43,8 Prozentpunkte. Dies ist auf die im Vergleich zum vergangenen Update 2021 um 45 Prozentpunkte niedrigeren impliziten Schulden zurückzuführen, während die expliziten Schulden um 1,3 Prozentpunkte gewachsen sind. Der Rückgang der impliziten Verschuldung ist in erster Linie auf die überraschend positive Einnahmeentwicklung und die optimistischeren wirtschaftlichen Erwartungen zurückzuführen. Diese grundsätzlich positive Entwicklung kann, in Anbetracht der nach wie vor beachtlichen Nachhaltigkeitslücke, allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass aus der Perspektive der fiskalischen Nachhaltigkeit dringend ein langfristiger Konsolidierungsbedarf besteht. Würde man heutige und zukünftige Generationen in gleichem Maße zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte heranziehen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben im Umfang von 13,8 Prozent (Update 2021:

15,0 Prozent) notwendig. Unter gleichbleibender Prämisse könnte die bestehende Nachhaltigkeitslücke alternativ auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 17,2 Prozent (Update 2021: 19,2 Prozent) ausgeglichen werden. Diese Ergebnisse zeigen, dass es angesichts des weiterhin hohen Niveaus der öffentlichen Gesamtverschuldung endlich einer politischen Strategie bedarf, um die mittel- bis langfristigen fiskalischen Herausforderungen infolge der demografischen Alterung zu bewältigen und eine nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen sicherzustellen.

Den hier dargestellten langfristigen Projektionsergebnissen der Generationenbilanz liegen die mittelfristigen Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022) sowie der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF, 2022a) zugrunde. Erstere liefert Schätzwerte für die fiskalischen Effekte verschiedener aktueller Politikmaßnahmen in den Jahren 2022 und 2023. Letztere verwendet die gesamtwirtschaftlichen Daten der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Abschätzung des Steueraufkommens im Zeitraum bis 2026. Die Ergebnisse der diesjährigen Mai-Schätzung weisen eine deutlich positivere Entwicklung der Gesamtsteuereinnahmen in den kommenden Jahren aus als noch in der letztjährigen Veröffentlichung (BMF, 2021) angenommen wurde.

## 2.2 Die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen verzeichneten im Jahr 2021 einen Einnahmenanstieg um 65,4 Milliarden Euro (9,1 Prozent) auf 783,1 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1) im Vergleich zum Vorjahr. Wesentlicher Treiber war ein Anstieg der staatlichen Transfers um 40,2 Milliarden Euro (28,4 Prozent). Demgegenüber steht ein Ausgabenanstieg der Sozialversicherungen um 26,0 Milliarden Euro (3,5 Prozent) auf 778,8 Milliarden Euro, der hauptsächlich auf die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen

Rentenversicherung zurückzuführen ist. Dies resultierte gemäß VGR in einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von 4,3 Milliarden Euro für das Jahr 2021, nachdem im Vorjahr 2020 noch ein beträchtliches Defizit in Höhe von 35 Milliarden Euro zu verzeichnen war (Statistisches Bundesamt, 2022d). Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) wird allerdings auch im Jahr 2021 erneut ein hohes Finanzierungsdefizit in Höhe von 135,2 Milliarden Euro ausgewiesen, obschon die Einnahmen um 114,4 Milliarden Euro (11,4 Prozent) im Vergleich zum Vorjahr gestiegen sind. Ausgabenseitig kam es bei den Gebietskörperschaften jedoch zu einem noch höheren Anstieg um 139,3 Milliarden Euro (12,5 Prozent) auf 1.251,4 Milliarden Euro.

Tabelle 1:

Staatsfinanzen unter Druck: Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen (in Milliarden Euro)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2022d).

	Einnahmen		Ausgaben		Finanzierungssaldo	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
<b>Gebietskörperschaften</b>	1.001,9	1.116,3	1.112,1	1.251,4	-110,2	-135,2
Gesetzliche Rentenversicherung	339,8	352,6	344,1	352,1	-4,3	0,5
Gesetzliche Krankenversicherung	273,6	298,7	278,7	298,4	-5,1	0,3
Soziale Pflegeversicherung	51,0	52,5	47,5	52,3	3,4	0,2
Sonstige Sozialversicherungen	55,7	81,9	84,7	78,5	-29,0	3,4
<b>Sozialversicherungen insgesamt</b>	<b>717,8</b>	<b>783,1</b>	<b>752,8</b>	<b>778,8</b>	<b>-35,0</b>	<b>4,3</b>

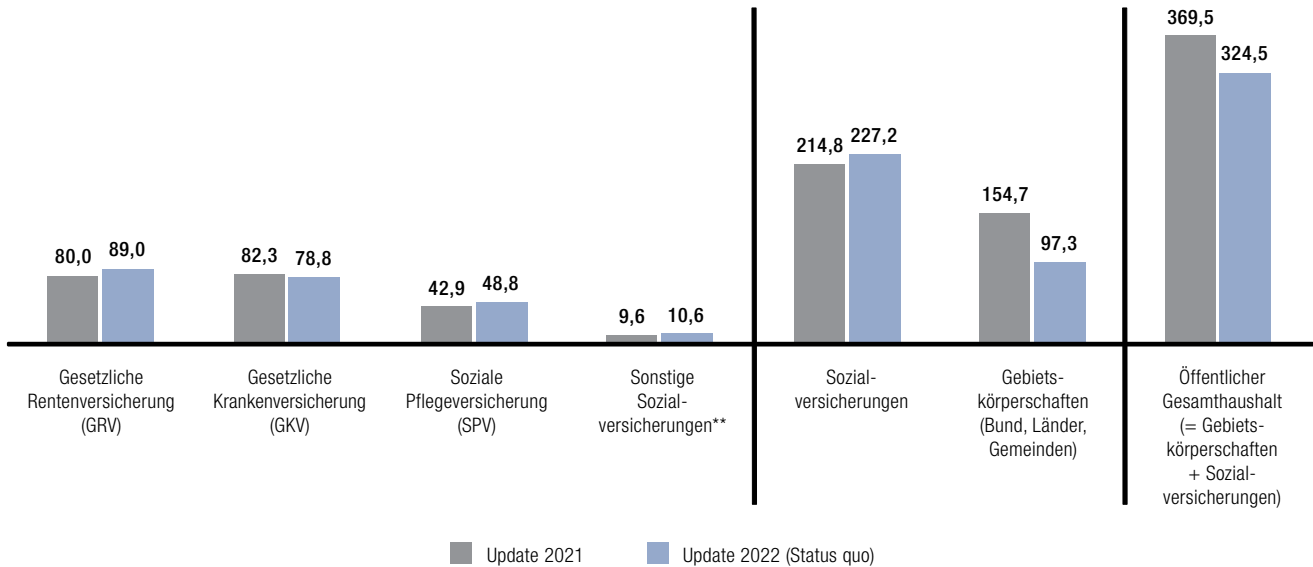
Diese Finanzergebnisse fließen zwar in die aktuelle Generationenbilanzierung ein, spiegeln sich in ihren Ergebnissen jedoch nur bedingt wider. Trotz des Finanzierungsüberschusses der Sozialversicherungen im Basisjahr erhöhen sich die impliziten Schulden im Vergleich zum Update 2021 um 12,4 Prozentpunkte auf 227,2 Prozent des BIP (siehe Abbildung 3). Für die Gebietskörperschaften zeigen die Ergebnisse dagegen trotz der Erhöhung des jährlichen Finanzierungsdefizits eine Reduktion der impliziten Verschuldung. Dies liegt vor allem an den in der Steuerschätzung mittelfristig erwarteten Mehrein-

nahmen. Während die optimistischeren Zukunftserwartungen des Arbeitskreises Steuerschätzung in den Projektionsrechnungen zu höheren Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften führen, bleiben die ausgabensteigernden demografischen Herausforderungen in den Sozialversicherungen bestehen. Wie in Abbildung 3 zu erkennen ist, übersteigt die Reduktion der impliziten Verschuldung in den Gebietskörperschaften den Anstieg der impliziten Schulden in den Sozialversicherungen. Infolgedessen sinkt die implizite Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts auf 324,5 Prozent des BIP.

Abbildung 3:  
Demografische Herausforderungen in den Sozialversicherungen bleiben bestehen

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

Quelle: Eigene Berechnungen.



\* Referenz-BIP für Update 2022 (BIP 2021) = 3,57 Billionen Euro; Update 2021 = 3,34 Billionen Euro.

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

### Die Gebietskörperschaften

Trotz der positiven Einnahmeentwicklung infolge des wirtschaftlichen Erholungsprozesses im Haushaltsjahr 2021 weisen die Gebietskörperschaften auch im Jahr 2021 ein hohes Defizit aus. Im Vergleich zum Vorjahr kam es gemäß VGR erneut zu einem erheblichen Anstieg der Ausgaben in Höhe von 139,3 Milliarden Euro, während die Einnahmen um 114,4 Milliarden Euro gestiegen sind. Mit 135,2 Milliarden Euro liegt das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften damit sogar noch deutlich über dem bisherigen Rekorddefizit des Krisenjahres 2020 (110,2 Milliarden Euro).

Im Vergleich zum Update 2021 ergibt sich aus den diesjährigen Berechnungen mit Blick auf die Gebietskörperschaften ein Rückgang der impliziten Verschuldung von 154,7 Prozent auf 97,3 Prozent des BIP des jeweiligen Referenzjahres. Dementsprechend lässt sich die implizite Schuld der Gebietskörperschaften gemäß dem diesjährigen Update auf 3,5 Billionen Euro beziffern. Die Generationenbilanzierung zeigt damit nach wie vor eine deutliche Nachhaltigkeitslücke für die Gebietskörperschaften, wenngleich sie im Vergleich zum letzten Update eine rückläufige Entwicklung aufweist.

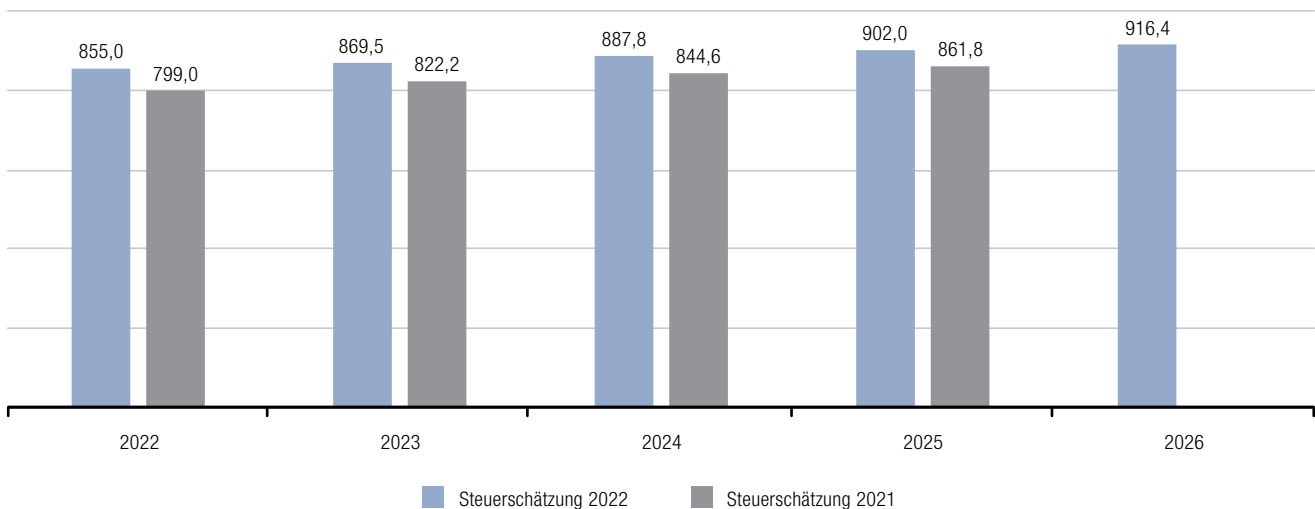
Zur Einordnung der aktuellen finanziellen Situation der Gebietskörperschaften ist allerdings zu beachten, dass die Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften bis 2020 aufgrund eines impliziten Vermögens negativ war (Bahnsen et al., 2020).

Der Rückgang der Nachhaltigkeitslücke der Gebietskörperschaften ist weitestgehend durch den deutlichen Zuwachs an Steuereinnahmen infolge des wirtschaftlichen Erholungsprozesses sowie insbesondere auf die grundsätzlich optimistischeren Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Einnahmeentwicklung zu erklären. Im Vergleich zur Steuerschätzung aus dem Mai 2021 wurde das Gesamtsteueraufkommen für die Jahre 2022 bis 2025 um insgesamt 316,8 Milliarden Euro nach oben korrigiert. Bis 2026 wird das gesamtstaatliche Steueraufkommen laut Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ voraussichtlich auf 1.031,7 Milliarden Euro ansteigen. Abbildung 4 zeigt, dass auch nach Bereinigung um die gestiegenen Inflationserwartungen die diesjährige Steuerschätzung deutlich höhere Steuereinnahmen prognostiziert und gegenüber der letztjährigen Steuerschätzung von realen Mehreinnahmen in Höhe von 40,2 Milliarden Euro bzw. 4,7 Prozent im Jahr 2025 ausgeht. Diese optimistischeren Annahmen haben

Abbildung 4:  
Deutlich höhere Steuereinnahmen erwartet

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

Quelle: BMF (2022a).



in der Generationenbilanzierung eine senkende Wirkung auf die langfristige Projektion der zukünftigen Defizite und führen dementsprechend zu einem deutlichen Rückgang der impliziten Verschuldung der Gebietskörperschaften.

Für die optimistischeren Prognosen aus dem Mai dieses Jahres sind sowohl die deutlich höheren Steuereinnahmen zum Jahresende 2021 als auch die kräftige Einnahmementwicklung im ersten Quartal 2022 maßgeblich (BMF, 2022b). So fiel das tatsächliche gesamtstaatliche Steueraufkommen 2021 schlussendlich mit 833,2 Milliarden Euro maßgeblich größer aus als ursprünglich erwartet – die Steuereinnahmen des Bundes beliefen sich dabei auf 313,7 Milliarden Euro. Die Prognosen aus dem Mai letzten Jahres hatten lediglich mit Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2021 in Höhe von knapp 773,5 Milliarden Euro gerechnet, davon 293,8 Milliarden Euro Steuereinnahmen des Bundes.

Für das Jahr 2022 rechnet der Arbeitskreis mit Steuereinnahmen des Bundes in Höhe von 345,2 Milliarden Euro und damit erstmals seit der COVID-19-Pandemie mit einem Wert, der über dem Vorkrisenniveau des Jahres 2019 (329,1 Milliarden Euro) liegt. Auch für die nachfolgenden Jahre wird ein Anstieg der Steuereinnahmen des Bundes prognostiziert. Laut Gemeinschaftsdiagnose werden die Staatseinnahmen um voraussichtlich 5,5 Prozent im Jahr 2022 und 4,0 Prozent im Jahr 2023 steigen, was sich aufgrund der höheren Brut-

tolöhne und -gehälter unter anderem in einer Zunahme der Einkommen- und Vermögensteuern sowie der Produktions- und Importabgaben infolge der privaten Konsumausweitung bemerkbar machen dürfte (Gemeinschaftsdiagnose, 2022).

Die Prognosen im Rahmen der Steuerschätzungen erfolgen stets gemäß dem zum Zeitpunkt der Berechnungen geltenden Recht, sodass in der diesjährigen Schätzung aus dem Mai die umfassenden (steuerlichen) Entlastungspakete der Bundesregierung als Reaktion auf den Ukrainekrieg und seine Folgen (Energiekrise, anhaltend hohe Inflation) noch nicht enthalten sind. Durch die Berücksichtigung der Gemeinschaftsdiagnose (2022) fließen jedoch alle dort einbezogenen (politischen) Maßnahmen auch in die vorliegenden Ergebnisse der Generationenbilanzierung ein. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Kosten der berücksichtigten – zeitlich begrenzten – Ausgabenprogramme der Bundesregierung gemäß den Schätzungen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose.

Da es sich hierbei um Maßnahmen handelt, die durch ihre zeitliche bzw. finanzielle Begrenzung lediglich kurzfristig einen ausgabenerhöhenden Effekt haben, wirken sie sich nicht langfristig auf die Projektionsergebnisse im Rahmen der Generationenbilanzierung aus und führen insofern nur zu einem vergleichsweise geringen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 2,9 Prozent des BIP.

Tabelle 2:  
Kosten der zeitlich begrenzten Ausgabenprogramme  
laut Gemeinschaftsdiagnose (2022)  
(in Milliarden Euro)

Quelle: Gemeinschaftsdiagnose (2022).

Energiepreispauschale	8,8
9-Euro-Ticket	2,5
Tankrabatt	3,1
Bundeswehrondervermögen	100,0
Insgesamt	114,4

### Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV verzeichnet einnahmenseitig einen Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 12,8 Milliarden Euro (3,8 Prozent). Die Beitragseinnahmen stiegen dabei um 8,5 Milliarden Euro (3,6 Prozent), während die Mittel des Bundes im Vergleich zum Jahr 2020 um 4,3 Milliarden Euro (4,2 Prozent) zunahm. Demgegenüber sind die Ausgaben im Jahr 2021 nur um 8,0 Milliarden Euro (2,3 Prozent) gestiegen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Rentenwert im Westen zum 1. Juli 2021 aufgrund der negativen Lohnentwicklung 2020 nicht angehoben wurde. Der Rentenwert im Osten stieg infolge des „Rentenüberleitungs-Abschlussgesetzes“ aus dem Jahr 2017 hingegen um 0,24 Euro (0,72 Prozent) auf 33,47 Euro an (Deutsche Rentenversicherung, 2021). Aufgrund der negativen Lohnentwicklung wäre eigentlich eine Minderung des Rentenwertes erforderlich gewesen, die allerdings durch die sogenannte Rentengarantie verhindert wurde. Diese Effekte waren im letztjährigen Update bereits berücksichtigt und bewirken dementsprechend keine grundlegende Veränderung der Nachhaltigkeitslücke. Die gesetzlichen Änderungen

im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 waren der Status-quo-Annahme entsprechend im letztjährigen Update der Generationenbilanz nicht enthalten und wirken sich dementsprechend vollumfänglich auf die Nachhaltigkeitslücke der GRV aus. Trotz der Wiedereinführung des sogenannten Nachholfaktors im Mechanismus der Rentengarantie, der die Rentenwertentwicklung dämpft, ergibt sich aus der Summe der Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 ein Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV um 5,8 Prozent des BIP (siehe Abschnitt 3 für eine detaillierte Erläuterung). Insgesamt steigt die implizite Schuld der GRV auf nun 89,0 Prozent des BIP.<sup>1</sup>

### Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Einnahmen der GKV im Jahr 2021 um 25,1 Milliarden Euro (9,2 Prozent) gestiegen. Dies ist unter anderem auf eine Erhöhung des Bundeszuschusses um 5 Milliarden Euro auf 19,5 Milliarden Euro und höhere Beitragseinnahmen aufgrund eines gestiegenen Zusatzbeitragsatzes von durchschnittlich 1,3 Prozent seit dem Jahr 2021 zurückzuführen. Die Ausgaben sind ebenfalls gestiegen, allerdings nicht im gleichen Ausmaß wie ein Jahr zuvor. Im Jahr 2021 sind Mehrausgaben in Höhe von 19,7 Milliarden Euro (7,1 Prozent) zu verbuchen.

Während die Ausgaben für das Krankengeld und für Arztleistungen im Vergleich zu den Änderungsraten in den Jahren 2019/2020 geringere Wachstumsraten aufweisen, verzeichnen die übrigen Leistungsausgaben deutlich höhere Zuwächse. Hervorzuheben sind dabei Mehrausgaben in Höhe von 3,3 Milliarden Euro (7,8 Prozent) für Medikamente und 1,5 Milliarden Euro (9,7 Prozent) für Heil- und Hilfsmittel. Letzteres ist im Hinblick auf Heilmittel u.a. in einer Vergütungsanpassung im Zusammenhang mit § 125 SGB V begründet (BMG, 2022). Darüber hinaus verzeichnen die Ausgaben für Kuren sowie Zahnersatz nach der coronabedingt rückläufigen Entwicklung im Jahr 2020 nun zweistellige Zuwachsraten von 11,4 Prozent bzw. 19,2 Prozent.

<sup>1</sup> Die Vergleichbarkeit mit der Nachhaltigkeitslücke des Vorjahres ist aufgrund methodischer Anpassungen eingeschränkt. Für eine detaillierte Beschreibung der aktuellen methodischen Herangehensweise siehe Seuffert (2022).



Die vermeintlich positive Finanzentwicklung schlägt sich auch im Jahresvergleich der Nachhaltigkeitslücke nieder, die 2022 mit 78,8 Prozent um 3,5 Prozentpunkte niedriger ausfällt als im Vorjahr. Darüber hinaus ist diese Reduktion durch die jährliche Aktualisierung des Profil-Dateninputs aus dem Sozio-oekonomischen Panel sowie die Berücksichtigung des bereits für das Jahr 2022 beschlossenen zusätzlichen Bundeszuschusses in Höhe von 14,0 Milliarden Euro bedingt.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) sieht mit dem Gesetzentwurf zur finanziellen Stabilisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstabilisierungsgesetz – GKV-FinStG) ab dem Jahr 2023 einen höheren Bundeszuschuss vor und hat bereits drei Entwürfe mit unterschiedlichen Lösungsvorschlägen veröffentlicht. Der dort vorgesehene Bundeszuschuss in Höhe von bis zu 19,5 Milliarden Euro führt zwar zu einer Entlastung der GKV-Finzen, verlagert die Last in Höhe von 7,8 Prozentpunkten der impliziten Verschuldung der GKV allerdings nur in den Bundeshaushalt und damit in die (implizite) Verschuldung der Gebietskörperschaften. Es bleibt abzuwarten, welche Neuerungen sich im politischen Entscheidungsprozess ergeben und insbesondere, wann diese herbeigeführt werden. Denn das BMG lässt verlauten, dass „die Bundesregierung rechtzeitig [sic!] Maßnahmen ergreifen [wird], um die stabile und verlässliche Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung sicherzustellen“ (BMG, 2022). Das schließt neben der Erhöhung von Bundeszuschüssen, die sich in der (impliziten) Verschuldung der Gebietskörperschaften zeigen würde, auch die Anhebung der Beitragssätze ein.

### *Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)*

Das Auseinanderdriften der Einnahmen und Ausgaben der SPV setzte sich gemäß VGR im Jahr 2021 fort. Während das Ausgabenwachstum an die Vorjahresrate nahezu anknüpft, fällt die Änderungsrate der Einnahmen im Vergleich zu den Jahren 2019/2020 deutlich geringer aus. So sind die Ausga-

ben um 4,7 Milliarden Euro (10,0 Prozent) und die Einnahmen um 1,5 Milliarden Euro (3,0 Prozent) angestiegen.

Das im Juni 2021 ratifizierte Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWVG) sieht seit dem Jahr 2022, neben Leistungsausweitungen und einer Begrenzung des Eigenanteils, einen jährlichen Bundeszuschuss von 1,0 Milliarde Euro für die SPV vor.<sup>2</sup> Diese Finanzierungsform trägt allerdings nicht zu einer nachhaltigen Finanzierung der SPV bei, sondern verschiebt die demografische Belastung lediglich in den Bundeshaushalt und damit auf die Steuerzahler. Der nächste Reformschritt zeichnet sich allerdings schon ab: Das Bundesverfassungsgericht urteilte am 07. April 2022, dass die von der Kinderzahl unabhängige Beitragsbelastung von Eltern verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist. Demnach ist der Gesetzgeber nun verpflichtet, bis spätestens 31. Juli 2023 eine Neuregelung zu treffen (BVerfG, 2022).

Insgesamt ergibt sich für die SPV ein erneuter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke um 5,9 Prozentpunkte auf nunmehr 48,8 Prozent des BIP. Damit zeigt sich auch in der SPV weiterhin ein dringlicher Reformbedarf für eine nachhaltige Finanzierung.

### *Die sonstigen Sozialversicherungen (SSV)*

Die Arbeitslosenversicherung, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung bilden die sonstigen Sozialversicherungen. Aufgrund der optimistischeren Entwicklungen vornehmlich auf dem Arbeitsmarkt nahmen die Einnahmen im Jahresvergleich um 26,2 Milliarden Euro (47,1 Prozent) zu, während die Ausgaben um 6,2 Milliarden Euro (7,3 Prozent) sanken. Die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung tragen nur einen geringen Teil zu den Entwicklungen in den SSV bei. Für die langfristige Projektion der Arbeitslosenversicherung wird weiterhin unterstellt, dass die Unterstützungsleistungen des Bundes im Rahmen des Kurzarbeitergeldes ab 2022 auslaufen und das Vorkrisenniveau erreichen werden. Insgesamt zeigt sich für die SSV ein marginaler Anstieg der impliziten Verschuldung um 1 Prozentpunkt auf 10,6 Prozent des BIP.

<sup>2</sup> Dieses Gesetz wurde bereits im Update 2020 berücksichtigt. Siehe Bahnsen et al. (2020) und Raffelhüschen et al. (2021) für weitere Informationen und eine detaillierte Analyse.

### 3 Themenschwerpunkt: Spielball Rentenanpassung

#### 3.1 Das Rentenanpassungsgesetz 2022

Normalerweise wird die jährliche Rentenanpassung gemäß § 68 SGB VI im Rahmen von Rentenwertbestimmungsverordnungen umgesetzt und stellt dementsprechend einen reinen Verwaltungsakt der Exekutive dar. Die diesjährige Rentenanpassung fußt dagegen auf Änderungen bezüglich der gesetzlichen Regelung der Rentenanpassung und wurde

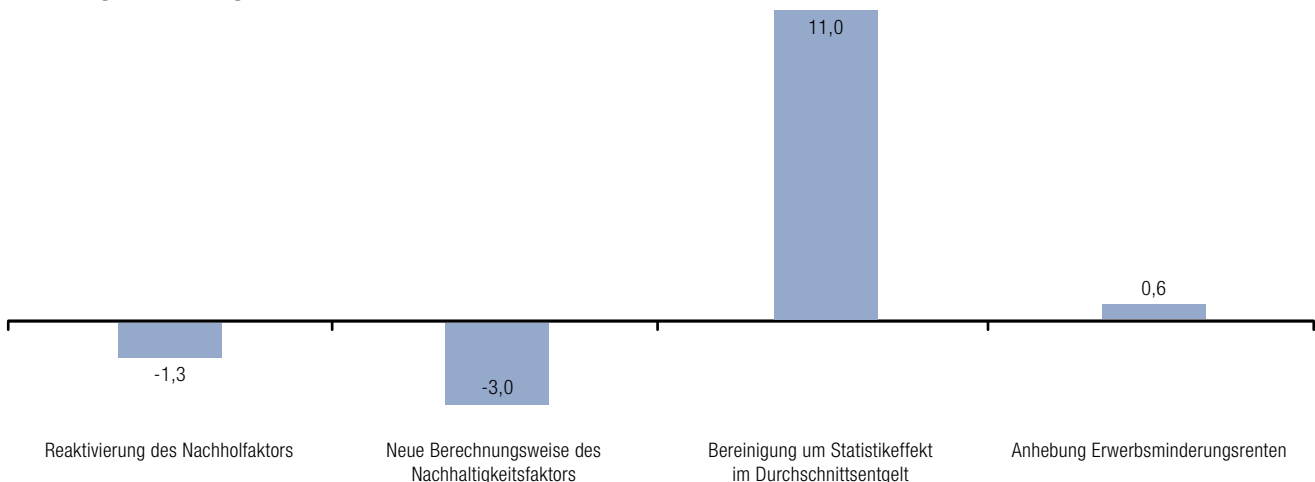
dementsprechend legislativ im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 vorgenommen. Dieses „Gesetz zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand“<sup>3</sup> beinhaltet sowohl ausgabensteigernde als auch ausgabendämpfende Maßnahmen und bewirkt insgesamt einen Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV um 5,8 Prozent des BIP. Aufgrund von Interaktionseffekten entspricht der Gesamteffekt des Rentenanpassungsgesetzes jedoch nicht der Summe der Einzeleffekte in Abbildung 5.

Abbildung 5:

Rentanpassungsgesetz 2022 führt zu Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV

Isolierte Auswirkungen der Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes auf die Nachhaltigkeitslücke der GRV (in Prozent des jeweiligen BIP\*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



#### Reaktivierung des Nachholfaktors

Die zentrale rentenanpassungstechnische gesetzliche Änderung besteht in der Reaktivierung des sogenannten Nachholfaktors. Vor seiner Aussetzung im Rahmen der Einführung der „doppelten Haltelinie“ im Jahr 2018 stellte dieser sicher, dass die sogenannte Rentengarantie das Absinken des Rentenwertes infolge (kurzfristig) sinkender Löhne vermeiden konnte, ohne eine langfristige Erhöhung des Rentenniveaus

zu bewirken, da die eigentlich notwendige Rentenkürzung in den Folgejahren – bei wieder steigenden Löhnen – nachgeholt wurde. Beispielsweise in den Arbeiten von Bahnsen et al. (2020), Pimpertz (2020), Schätzlein (2020), Viebrok (2020) und Ragnitz et al. (2021) wurde die rentenniveauerhöhende Wirkung der Rentengarantie bei deaktiviertem Nachholfaktor infolge der zu erwartenden pandemieinduzierten Lohnschwankungen bereits kurz nach Beginn der COVID-19-Pandemie aufgezeigt.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Der offizielle Kurztitel lautet „Rentenanpassungs- und Erwerbsminderungsrenten-Bestandsverbesserungsgesetz“. Aus Gründen der Lesbarkeit wird das Gesetz im Rahmen dieser Veröffentlichung als Rentenanpassungsgesetz 2022 bezeichnet. Die Inhalte, die normalerweise in der jährlichen Rentenanpassungsverordnung verkündet werden, finden sich im Regierungsentwurf der Deutschen Bundesregierung (2022).

<sup>4</sup> Für eine ausführliche Beschreibung der Effekte der COVID-19-Pandemie auf die GRV ohne Reaktivierung des Nachholfaktors siehe Seuffert (2022).

Grundsätzlich folgt die Entwicklung des Rentenwertes zeitlich versetzt der Entwicklung der Löhne. In der Rentenanpassung 2021 wurden die sinkenden Löhne des Jahres 2020 wirksam, sodass der Rentenwert eigentlich ebenfalls gesunken wäre. Das Greifen der Rentengarantie verhinderte dieses Absinken, wodurch der Rentenwert konstant blieb. Die Reaktivierung des Nachholfaktors im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 bewirkt nun, dass die entfallene Rentensenkung in Form einer Dämpfung der Rentenerhöhung 2022 nachgeholt wird. So wird vermieden, dass infolge der COVID-19-Pandemie die Renten in Relation zu den Löhnen langfristig erhöht bleiben. Insgesamt führt die Reaktivierung des Nachholfaktors zu einer Reduktion der impliziten Verschuldung um 1,3 Prozentpunkte, die hauptsächlich in einer Ausgabenreduktion in den Jahren vor 2025 begründet liegt. Ein größerer langfristiger Effekt wird durch die Rentenniveauhaltelinie verhindert, da diese sowohl im gesetzlichen Statusquo-Szenario als auch im Szenario ohne Reaktivierung des Nachholfaktors greift und spätestens im Jahr 2025 einen einheitlichen Rentenwert für beide Szenarien bewirkt.

### *Neue Berechnungsweise für den Nachhaltigkeitsfaktor verhindert schwankende Rentenwertanpassung*

Auch in der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassung wurde im Rahmen der COVID-19-Pandemie ein gesetzlicher Anpassungsbedarf deutlich. In die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors floss bisher das vorläufige versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen laut Anlage 1 SGB VI ein, da das endgültige versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen zum Zeitpunkt der Rentenwertanpassung noch nicht verfügbar ist.

Das vorläufige Durchschnittseinkommen wird ermittelt, indem das zwei Jahre zurückliegende versicherungspflichtige Durchschnittseinkommen mit dem Zweifachen der damaligen Wachstumsrate fortgeschrieben wird. Schwankungen der jährlichen Lohnwachstumsrate gingen auf diese Weise bisher verstärkt in die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors ein (Viebrok, 2020).<sup>5</sup> Dieser Effekt hätte dem Nachhaltigkeitsfaktor in den kommenden Jahren durch die Lohnschwankungen infolge der COVID-19-Pandemie abwechselnd eine verstärkt rentenwertdämpfende und eine rentenwerterhöhende Wirkung verliehen (Seuffert, 2022). Die neue Berechnungsweise

des Nachhaltigkeitsfaktors verwendet zur Schätzung des versicherungspflichtigen Durchschnittseinkommens das bereits früher vorliegende Durchschnittseinkommen gemäß der VGR und vermeidet auf diese Weise die rein technisch bedingte Verstärkung der Auswirkungen von Lohnwachstumsschwankungen auf den Nachhaltigkeitsfaktor. Im Zusammenspiel mit der Rentenniveauhaltelinie ergibt sich aus der Glättung der Rentenwertentwicklung eine Reduktion der impliziten Verschuldung der GRV um 3,0 Prozentpunkte.<sup>6</sup>

### *(Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts per Definition bewirkt stärkere Wirkung der Rentenniveauhaltelinie*

Die größte isolierte Nachhaltigkeitswirkung unter den Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 hat die Anhebung der statistischen Maßzahl des Durchschnittsentgelts. Infolge des Flexirentengesetzes 2016 ist bei Weiterarbeit nach Erreichen der Regelaltersgrenze der Verzicht auf die Versicherungsfreiheit in der GRV und damit der Erwerb zusätzlicher, rentensteigernder Entgeltpunkte möglich. Diese Versicherten wurden von der Rentenversicherung ab dem Jahr 2019 in die Berechnung des Durchschnittsentgelts einbezogen. Da diese zusätzlichen Versicherten deutlich unterdurchschnittliche Entgelte beziehen, bewirkte dies ein Absinken des Durchschnittsentgelts. Dieses Absinken des Durchschnittsentgelts wäre eigentlich in der Rentenanpassung 2021 in Form eines sinkenden Rentenwertes wirksam geworden. Die negative Lohnentwicklung infolge der COVID-19-Pandemie und das daraus resultierende Greifen der Rentengarantie verhinderten jedoch die dämpfende Auswirkung des statistischen Effekts auf den Rentenwert. In der Berechnung des Rentenniveaus – als Verhältnis aus Standardrente und Durchschnittsentgelt – wurde das verringerte Durchschnittsentgelt dagegen wirksam, da es im Nenner des Rentenniveaus enthalten ist. Das folglich geringere verfügbare Durchschnittsentgelt im Nenner des Rentenniveaus hatte ceteris paribus eine rechnerische Erhöhung des Rentenniveaus zur Folge. Im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 wird das Durchschnittsentgelt um den Effekt der Statistikänderung infolge des Flexirentengesetzes bereinigt und der statistische Wert des Rentenniveaus dementsprechend wieder reduziert. Um das nun geringere Rentenniveau auf das Mindestniveau von 48 Prozent anzuheben, wird ein höherer Rentenwert benötigt als ohne

<sup>5</sup> Für eine Untersuchung dieses Effekts im Rahmen einer langfristigen Rentenprojektion siehe Seuffert (2022).

<sup>6</sup> Das Greifen der Rentenniveauhaltelinie bewirkt für das Jahr 2025 zwar unabhängig von der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors den gleichen Rentenwert, da durch den gleichmäßigeren Verlauf des Nachhaltigkeitsfaktors rentenwertdämpfende Effekte teilweise auf die Zeit nach 2025 verschoben werden, ergibt sich dennoch eine langfristige Wirkung über das Jahr 2025 hinaus.

die Anhebung des Durchschnittsentgelts. Im Zeitraum nach 2025 resultiert dies aufgrund der verketteten Fortschreibung des Rentenwertes in einem dauerhaft höheren Rentenwert. Im Vergleich zum Status quo des Vorjahres folgt daraus eine deutliche Erhöhung der impliziten Verschuldung der GRV. Darüber hinaus wird die Revision des Durchschnittsentgelts auch bei der Berechnung des Nachholfaktors berücksichtigt und verringert dessen Effekt. Die im Rahmen der Rentengarantie 2021 entfallene Rentenkürzung wird demnach nicht vollständig nachgeholt, sondern fließt bereinigt um den Statistikeffekt des Durchschnittsentgelts in den Nachholfaktor ein. Insgesamt ergibt sich im Vergleich zum Szenario ohne eine (Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts eine Erhöhung der impliziten Verschuldung der GRV um 11,0 Prozentpunkte.

### Anhebung von Bestands-Erwerbsminderungsrenten

Neben allgemeinen rentenanpassungsspezifischen Maßnahmen beinhaltet das Rentenanpassungsgesetz 2022 auch die gezielte Anhebung von Erwerbsminderungsrenten, die nicht von der Anhebung der Zurechnungszeit im Rahmen des RV-Leistungsverbesserungs- und Stabilisierungsgesetzes 2018 profitieren konnten, da sie bereits vor Inkrafttreten der Reform bezogen wurden. Berücksichtigt werden dabei Renten, die auf einem Eintritt in die Erwerbsminderungsrente im Zeitraum vom 01.01.2001 bis zum 31.12.2018 beruhen. Neben den eigentlichen Erwerbsminderungsrenten werden auch Altersrenten und Renten wegen Todes angehoben, die aus einem Erwerbsminderungsrentenbezug hervorgehen. Die Erhöhung beträgt bei Erwerbsminderungsrenteneintritt vor dem 01.07.2014 4,5 Prozent und für spätere Eintritte 7,5 Prozent. Sie wird aus verwaltungstechnischen Gründen ab dem 01.07.2024 wirksam und bewirkt Mehrausgaben, die mit dem Absterben der Begünstigten langfristig wieder entfallen. Entsprechend ist die Auswirkung auf die implizite Verschuldung der GRV aufgrund der begrenzten Wirkungsdauer und dem beschränkten Begünstigtenkreis mit 0,6 Prozent des BIP vergleichsweise gering.

## 3.2 Der Alibiparagraf

Das Rentenanpassungsgesetz 2022 hat eine Anhebung des Rentenwertes (West) um 5,35 Prozent zur Folge, die haupt-

sächlich auf den Lohnfaktor zurückzuführen ist.<sup>7</sup> Der Lohnfaktor bewirkt die Kopplung zwischen Lohn- und Rentenwertentwicklung. Kurzfristig basiert er auf der Entwicklung des Durchschnittslohns laut VGR, da dieser zum Zeitpunkt der Rentenwertanpassung bereits für das Vorjahr verfügbar ist. Mittelfristig folgt die Lohnanpassung dagegen der Entwicklung des GRV-Durchschnittslohns laut Statistik der Rentenversicherung.<sup>8</sup> In den Lohnfaktor 2022 fließen einerseits der Anstieg des VGR-Durchschnittslohns von 2020 auf 2021 um rund 3,5 Prozent und andererseits die Korrektur um den Unterschied zwischen GRV- und VGR-Lohnentwicklung von 2019 auf 2020 ein: Da der GRV-Durchschnittslohn weniger stark von den Effekten der COVID-19-Pandemie betroffen war, stieg er um rund 2,0 Prozent an, während der VGR-Durchschnittslohn in der Rentenanpassung 2021 mit rund -0,3 Prozent berücksichtigt wurde. Insgesamt ergibt sich aus dem letztjährigen Wachstum von 3,5 Prozent und der Korrektur des Wachstums um 2,3 Prozent eine rentensteigernde Wirkung von 5,8 Prozent.

### Wirkung der neuen Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors im Jahr 2022

Neben dem Lohnfaktor wirkt in der Rentenanpassung 2022 auch der Nachhaltigkeitsfaktor rentenwerterhöhend. Anders als im Falle des Lohnfaktors ist die Wirkungsrichtung des Nachhaltigkeitsfaktors jedoch nicht auf die Entwicklung der empirischen Einflussgrößen und die verwaltungstechnische Umsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zurückzuführen, sondern auf eine gesetzliche Änderung der Berechnungsweise des Nachhaltigkeitsfaktors im Rahmen des Rentenanpassungsgesetzes. Diese bezieht sich genau genommen auf die Berechnung des Rentnerquotienten RQ, auf dem der Nachhaltigkeitsfaktor NHF basiert (siehe Formel (1)). Für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors der Rentenanpassung 2022 werden die Rentnerquotienten der Jahre 2021 und 2020 miteinander ins Verhältnis gesetzt.

$$\text{NHF}_t = \left(1 - \frac{\text{RQ}_{(t-1)}}{\text{RQ}_{(t-2)}}\right) \cdot \alpha + 1 \quad (1)$$

Auf Grundlage der alten Berechnungsweise des Rentnerquotienten hätte dessen Entwicklung im Jahr 2022 einen Nachhaltigkeitsfaktor von 0,9828 (siehe Tabelle 3) ergeben, sodass dieser eine vergleichsweise hohe rentenwertdämp-

<sup>7</sup> Aus Gründen der Einfachheit wird an dieser Stelle ausschließlich die Entwicklung des Rentenwertes in den alten Bundesländern betrachtet. Die angegebenen Werte bzgl. der Lohnentwicklung entstammen dem Referentenentwurf der Deutschen Bundesregierung (2022).

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch Gleichung (2) in Abschnitt 3.3.1. Dort ist die Berechnung des Lohnfaktors auf Grundlage des VGR-Durchschnittslohns (BE) und des versicherungspflichtigen GRV-Durchschnittslohns (BPE) formal festgehalten.

fende Wirkung von rund 1,7 Prozent gehabt hätte. Die dämpfende Wirkung wäre auf die Lohnschwankungssensitivität der alten Berechnungsweise zurückzuführen gewesen, welche in den Folgejahren zu einem entgegengerichteten Effekt geführt hätte. Bei Umsetzung der neuen Berechnungsweise für die beiden Rentnerquotienten hätte der Nachhaltigkeitsfaktor dagegen mit einem Wert von 0,9989 im Jahr 2022 nur noch marginal rentenwertdämpfend gewirkt. Durch die Vermeidung der Schwankungen infolge der COVID-19-Pandemie entfallen mit der neuen Berechnungsweise jedoch auch die rentenwerterhöhenden Effekte der Folgejahre.

Tabelle 3:  
Nachhaltigkeitsfaktor 2022 für verschiedene Berechnungsweisen der zugrundeliegenden Rentnerquotienten

Quelle: Eigene Berechnungen.

		Rentnerquotient 2021	
		Alt	Neu
Rentnerquotient 2020	Alt	0,9828	1,0076
	Neu	-	0,9989

### Gesetzliche Manipulation des Nachhaltigkeitsfaktors 2022 aus koalitionspolitischen Gründen

Tatsächlich nimmt der Nachhaltigkeitsfaktor 2022 dagegen den Wert 1,0076 an und erhöht den Rentenwert damit um rund 0,8 Prozent. Dies liegt in der Wirkung des neu eingeführten § 255j SGB VI begründet. Dieser besagt ausschließlich, dass für die Berechnung des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassung 2022 der Rentnerquotient 2020 der Rentenanpassungsverordnung 2021 zu verwenden ist. Der

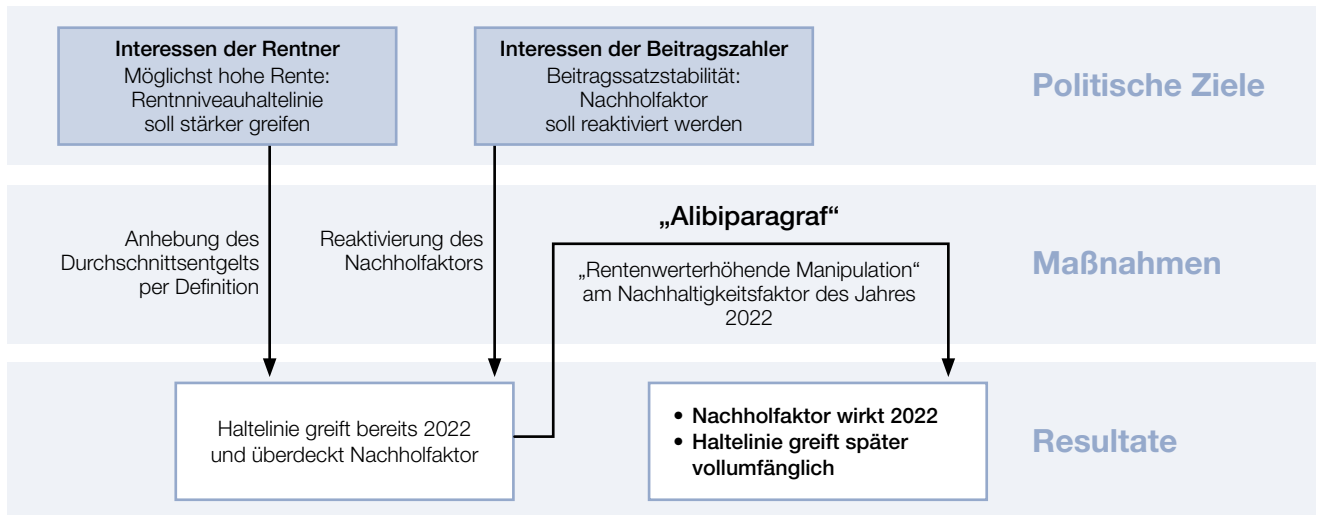
dort enthaltene Rentnerquotient basiert selbstredend noch auf der alten Berechnungsweise. Es werden folglich gezielt zwei Rentnerquotienten miteinander ins Verhältnis gesetzt, die auf unterschiedliche Weise berechnet wurden und dementsprechend nicht miteinander vergleichbar sind. In Anbetracht der Tatsache, dass auch der Regierungsentwurf des Rentenanpassungsgesetzes keine Erläuterung zur Einführung des § 255j SGB VI bietet (siehe Deutsche Bundesregierung, 2022), stellt sich die Frage, warum ein gesonderter Paragraph eingeführt werden sollte, der ausgerechnet in einem Jahr mit außergewöhnlich hohem Lohnfaktor eine zusätzliche rentenerhöhende Wirkung entwickelt. Aufschluss bietet der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). Dort ist erstens festgelegt, dass das „Mindestrentenniveau von 48 Prozent [nach der] [...] Definition vor der kürzlich durchgeführten Statistikrevision“ gesichert wird, und wurde zweitens vereinbart, den Nachholfaktor „rechtzeitig vor den Rentenanpassungen ab 2022“ zu reaktivieren und „im Rahmen der geltenden Haltelinien wirken [zu] lassen“.

Abbildung 6 verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen den einzelnen politischen Zielen und Maßnahmen. In der Rentenanpassung 2022 schließen sich die beiden Ziele bezüglich des Rentenniveaus und der Reaktivierung des Nachholfaktors gegenseitig aus. Mit der Umstellung der Definition des Rentenniveaus über die (Wieder-)Anhebung des Durchschnittsentgelts sinkt das Rentenniveau so stark ab, dass bei gleichzeitigem Wirken des Nachholfaktors bereits 2022 das Mindestrentenniveau von 48 Prozent unterschritten worden wäre. Durch die Einführung der „Vorfahrtsregel“ für die Rentenniveauhaltelinie im Rahmen der Reaktivierung des Nachholfaktors im Rentenanpassungsgesetz 2022 würde die Rentenniveauhaltelinie dann aber den Nachholfaktor überdecken, sodass er „im Rahmen der geltenden Haltelinien“ eben nicht bzw. nicht vollständig wirken würde. Die Erhöhung des Rentenwertes 2022 über den eigens eingeführten Paragraphen 255j SGB VI löst diesen Zielkonflikt. Der Nachhaltigkeitsfaktor bewirkt einen Anstieg des Rentenwertes, der rund zwei Drittel des dämpfenden Effekts des Nachholfaktors kompensiert und ausreichend hoch ist, um die vollständige Wirkung des Nachholfaktors zu gewährleisten, ohne das Mindestrentenniveau zu gefährden. Einfach formuliert: Der Rentenwert wird durch den „Alibiparagraphen“ 255j SGB VI erhöht, damit er durch den Nachholfaktor gesenkt werden kann.



Abbildung 6:  
Politische Ziele hinter den Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 und ihre Auswirkungen

Quelle: Eigene Darstellung.



### 3.3 Transparenzvorschlag

Das in Abschnitt 3.2 aufgezeigte, intransparente und diskretionäre Vorgehen bei der diesjährigen Rentenanpassung verdeutlicht die Notwendigkeit einer transparenten, verlässlichen und langfristig ausgerichteten Regelung der Rentenanpassung, um die Verfolgung kurzfristiger wahl- bzw. koalitionspolitischer Ziele auf Kosten der GRV zu vermeiden. Die Pläne der Bundesregierung bezüglich einer dauerhaften Rentenniveauhaltelinie mit regelmäßig neu festzulegendem Mindestrentenniveau bieten scheinbar Verlässlichkeit, ignorieren dabei aber die mittel- und langfristigen Auswirkungen für die Beitragszahler. Die Rentenanpassung im gesetzlichen Status quo sieht – nach Ablauf des Geltungszeitraums der doppelten Haltelinie – ab 2026 wieder eine Aufteilung der demografischen Belastung zwischen Rentnern und Beitragszahlern vor. Dabei ist jedoch nicht direkt nachvollziehbar, welcher Anteil der Belastung jeweils getragen wird. Der in diesem Abschnitt vorgestellte Transparenzvorschlag für die Rentenan-

passung vereinfacht nicht nur die Rentenanpassungsformel an sich, sondern verbessert auch die Nachvollziehbarkeit der intergenerativen Lastenverteilung.

#### 3.3.1 Rentenanpassung im Status quo

Im Status quo wird die Lohnanpassung des aktuellen Rentenwerts ARW über den Lohnfaktor um den Beitragssatzfaktor und den Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt (siehe Gleichung (2)). Der Beitragssatzfaktor berücksichtigt die Belastung der Beitragszahler im Falle steigender Beitragssätze. Die um den Beitragssatzfaktor ergänzte Bruttolohnanpassung wird als modifizierte Bruttolohnanpassung bezeichnet. Ohne die Modifizierung – in einer reinen Bruttolohnanpassung – würden steigende Beitragssätze einen systematischen Anstieg des Rentenniveaus bewirken, da sie das verfügbare Durchschnittsentgelt im Nenner des Rentenniveaus senken und den Rentenwert unverändert lassen würden. Mit der Modifizierung durch den Beitragssatzfaktor – in einer modifizierten Bruttolohnanpassung ohne Nachhaltigkeitsfaktor – bliebe das

Netto-Rentenniveau bei steigenden Beitragssätzen konstant, das Brutto-Rentenniveau sänke jedoch ab. Ein Teil der demografischen Belastung würde also auch ohne den Nachhaltigkeitsfaktor von den Rentnern getragen. Der verbleibende Teil

der demografischen Belastung wird über die Entwicklung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor quantifiziert und über den Parameter  $\alpha$  zwischen Rentnern und Beitragszahlern aufgeteilt. Aktuell beträgt dieser Parameter  $\alpha = 25$  Prozent.

$$\text{ARW}_t = \text{ARW}_{t-1} \cdot \underbrace{\frac{\overline{\text{BE}}_{t-1}}{\overline{\text{BE}}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{\text{BPE}}_{t-3}}{\overline{\text{BPE}}_{t-2}}}_{\text{Lohnfaktor}} \cdot \underbrace{\frac{1 - \text{BS}_{t-1}}{1 - \text{BS}_{t-2}}}_{\text{Beitragssatzfaktor}} \cdot \underbrace{\left[ \left( 1 - \frac{\text{RQ}_{(t-1)}}{\text{RQ}_{(t-2)}} \right) \cdot \alpha + 1 \right]}_{\text{Nachhaltigkeitsfaktor}} \tag{2}$$

Abkürzungen:

- ARW    Aktueller Rentenwert
- $\overline{\text{BE}}$     VGR-Durchschnittslohn
- $\overline{\text{BPE}}$     GRV-Durchschnittslohn (versicherungspflichtig)
- BS    GRV-Beitragssatz
- RQ    Rentnerquotient

### Beitragssatz- und Rentenniveauentwicklung im Status quo

In den kommenden Jahren wird die demografische Belastung in der GRV zunehmen, sodass der Beitragssatz im Status-quo-Szenario ab Mitte der 2050er-Jahre auf über 24 Prozent ansteigt (siehe Abbildung 7). Der Beitragssatzfaktor und der Nachhaltigkeitsfaktor bewirken aufgrund der demografischen Belastung im gleichen Zeitraum ein Absinken des Rentenniveaus auf gut 42 Prozent im Status-quo-Szenario. Die demografische Belastung wird folglich teilweise (über steigende Beitragssätze) von den Beitragszahlern und teilweise (über ein sinkendes Rentenniveau) von den Rentnern getragen. Die Aufteilung der Gesamtbelastung ist aufgrund der Modifizierung der Bruttolohnanpassung durch den Beitragssatzfaktor nicht ohne Weiteres quantifizierbar. Lediglich die nach der Wirkung des Beitragssatzfaktors verbleibende demogra-

fische Belastung ist durch den Parameter  $\alpha = 25$  Prozent bereits auf gesetzlicher Ebene transparent beziffert.

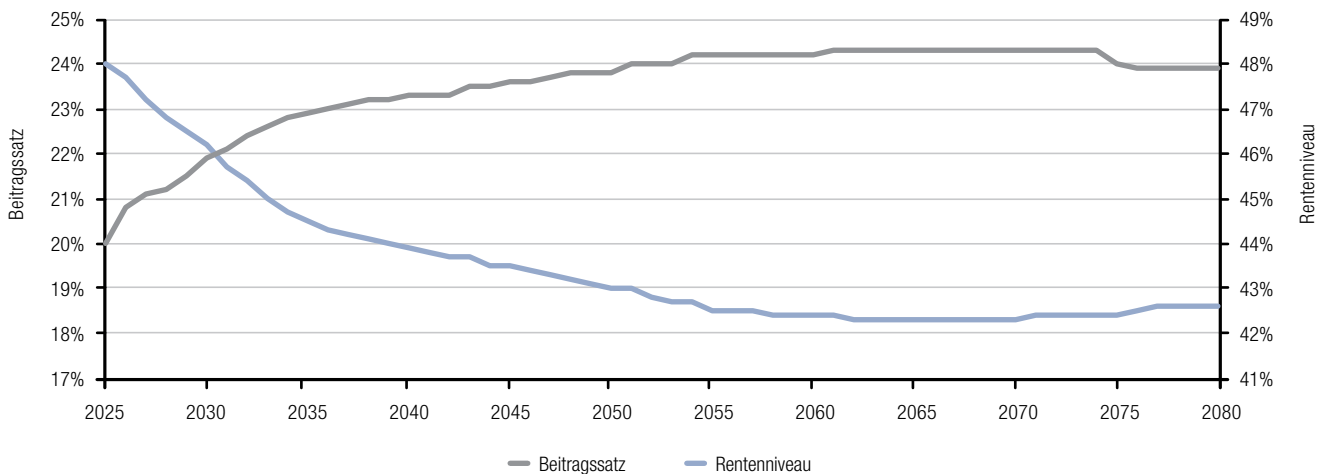
### 3.3.2 Transparenzvorschlag zur Reformierung der Renten Anpassung

Die Pläne der Bundesregierung, die Rentenniveauhaltelinie zu verstetigen, ignorieren die demografische Belastung und bedeuten eine rein leistungsseitige Orientierung der Renten Anpassung, die die zugrundeliegende intergenerative Lastenverteilung zu Ungunsten jüngerer Generationen nicht adressiert. Eine Reform der Renten Anpassungsformel anhand des in diesem Abschnitt vorgestellten Transparenzvorschlags könnte dagegen sowohl eine Vereinfachung der Renten Anpassung als auch eine Stärkung der Transparenz der intergenerativen Lastenverteilung in der GRV bewirken. Durch die ersatzlose Streichung des Beitragssatzfaktors ergäbe sich

Abbildung 7:  
Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau nach 2025 im Status-quo-Szenario

in Prozent des jeweiligen BIP\*

Quelle: Eigene Berechnungen.



die in Gleichung (3) dargestellte Rentenanpassungsformel. In dieser würde die Entwicklung des Rentnerquotienten im Nachhaltigkeitsfaktor die gesamte demografische Belastung der GRV abbilden. Der Parameter  $\alpha^*$  würde dann den gesamten von den Rentnern zu tragenden Anteil der demogra-

fischen Belastung beziffern. Zur Replikation des Verlaufs von Beitragssatz und Rentenniveau im Status quo wäre in diesem Fall ein Wert von  $\alpha^* = 42$  Prozent zu wählen. Im Status quo tragen die Rentner folglich gut zwei Fünftel der demografischen Belastung.

$$ARW_t = ARW_{t-1} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-1}}{\overline{BPE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-3}}{\overline{BPE}_{t-2}} \cdot \frac{\overline{BPE}_{t-2}}{\overline{BPE}_{t-3}} \cdot \left[ \left( 1 - \frac{RQ_{(t-1)}}{RQ_{(t-2)}} \right) \cdot \alpha^* + 1 \right] \quad (3)$$

↑  
gesamte demografische Belastung

### Grundlegende Konzepte der Lastenverteilung – Leistungsprimat versus Beitragsprimat

Bei der Konzeption eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems existieren im Sinne von Extremlösungen zwei grundsätzlich gegensätzliche Ausrichtungsmöglichkeiten

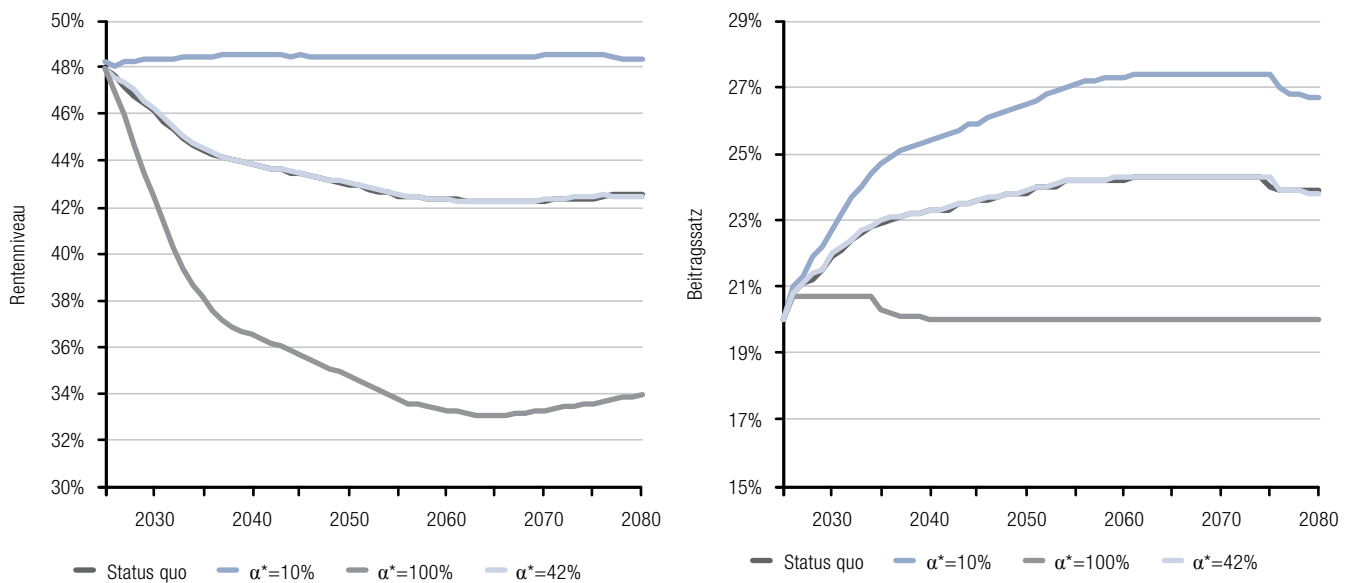
der Lastenverteilung, die sich über den Wert des Parameters  $\alpha^*$  auch in der Rentenanpassungsformel des Transparenzvorschlags umsetzen ließen. Im sogenannten Beitragsprimat (englisch: defined contribution system) wird ein konstanter Beitragssatz garantiert und für den Fall demografischer Veränderungen das Leistungsniveau der Alterssicherung ange-

passt. Die demografische Belastung wird in einem solchen Alterssicherungssystem folglich vollständig auf die Rentner übertragen. Würde ab 2026 der entsprechende Wert von  $\alpha^* = 100$  Prozent wirken, ergäbe sich langfristig ein konstanter Beitragssatz von 20 Prozent und ein Rentenniveau von unter 34 Prozent (siehe Abbildung 8). Die derzeitigen politischen Pläne eines dauerhaften Mindestrentenniveaus entsprechen dagegen dem Konzept des Leistungsprimats (englisch: defined benefit system), das bei demografischen

Veränderungen eine beitragsseitige und keine rentenseitige Wirkung vorsieht. Die demografische Belastung würde in einem solchen System fast vollständig auf die Beitragszahler übertragen. Konkret ließe sich ein langfristig konstantes Rentenniveau über einen Wert von  $\alpha^* = 10$  Prozent umsetzen.<sup>9</sup> Eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie würde den Rentnern dementsprechend etwa 10 Prozent der demografischen Belastung zuweisen, den Beitragszahlern dagegen die verbleibenden 90 Prozent.

Abbildung 8: Entwicklung von Beitragssatz und Rentenniveau ab 2026 für verschiedene Werte von  $\alpha^*$

Quelle: Eigene Berechnungen.



### Das „richtige“ Maß der Lastenverteilung

In einer Gesellschaft, die nicht mehr nur altert, sondern mittlerweile auch alt ist, scheint es wenig verwunderlich, dass in den aktuellen politischen Überlegungen der leistungsseitigen Entwicklung der GRV mehr Beachtung geschenkt wird als

der beitragsseitigen Entwicklung. Mittlerweile befinden sich die geburtenstarken Jahrgänge am Ende ihres Erwerbslebens und mitten in der Ruhestandsplanung. Als um die Jahrtausendwende herum in einer alternden, aber noch jungen Bevölkerung die geburtenstarken Jahrgänge vor der Blüte ihrer Erwerbstätigkeit und mitten in der Planung ihrer beruf-

9 Die Ausrichtung am Netto-Rentenniveau vor Steuern schränkt das Leistungsprimat gegenüber einer Ausrichtung am Brutto-Rentenniveau ein. Das konstante Netto-Rentenniveau bedeutet bei steigenden Beitragssätzen ein Absinken des Brutto-Rentenniveaus, sodass etwa 10 Prozent der demografischen Belastung den Rentnern zugeordnet werden müssen, um das Netto-Rentenniveau konstant zu halten. Für eine eingehende Diskussion bzgl. einer impliziten Haltelinie anhand des Parameters  $\alpha$  siehe Seuffert (2022).

lichen Laufbahn standen, lag der Fokus der Rentenpolitik dagegen auf der Beitragsstabilität in der GRV. Das finanzielle rentenpolitische Interesse des Medianwählers hat sich von einer Begrenzung des Beitragssatzanstiegs hin zu einer Begrenzung der Rentenniveausenkung verschoben. Eine Befriedigung dieses Interesses anhand eines gesetzlich festgelegten Mindestrentenniveaus konzentriert sich allerdings allein auf die finanziellen Präferenzen der älteren Jahrgänge, ohne die damit einhergehenden gesellschaftlichen Auswirkungen und die Konflikte mit den sozialen Präferenzen dieser Jahrgänge transparent zu machen. Dem Wähler sollte bei der Bewertung der aktuellen rentenpolitischen Pläne nicht vorenthalten werden, welche Folgen der Schutz der Rentner für die Beitragszahler hat. Eine Fixierung des Rentenniveaus anhand einer intergenerativen Lastenaufteilung zwischen Rentnern und Beitragszahlern im Verhältnis 1:9 ( $\alpha^* = 10$  Prozent) mag in einer alternden Gesellschaft mit rein eigennutzorientierten Wählern mehrheitsfähig sein. Anders als bei einer gesetzlichen Fixierung eines Mindestsicherungsniveaus, wäre jedoch sowohl für den alten als auch den jungen Wähler die zugrundeliegende intergenerative Verteilungsentscheidung klar ersichtlich. Wenn die (alten) Wähler nicht rein eigennutzorientiert sind, könnte eine Offenlegung der Verteilungsentscheidung dazu führen, dass eine intergenerativ gerechtere Lastenverteilung mehrheitsfähig wird.

### *Kommunikation der demografischen Belastung bei der jährlichen Rentenanpassung*

Über den direkten Effekt einer transparenten Lastenverteilung hinaus ließen sich mittels des Transparenzvorschlags auch realpolitisch bedingte Sperrklinkeneffekte vermeiden, die bei einem expliziten Mindestsicherungsniveau auftreten können. Eine Absenkung des Mindestsicherungsniveaus auf einen Wert unterhalb von 48 Prozent könnte zukünftig den Eindruck erwecken, den Rentnern würde ein bestehender Leistungsanspruch genommen und wäre dementsprechend politischen Widerständen ausgesetzt. Eine jährliche Kommunikation der demografischen Belastung sowie ihrer Aufteilung zwischen Beitragszahlern und Rentnern könnte dagegen die Verteilung der Lasten als solche deutlich und die zugrundeliegende gesamtgesellschaftliche Belastung greifbar machen. Anstelle der Bekanntgabe des Mindestsi-

cherungsniveaus und der resultierenden jährlichen Rentenanpassung, könnten die Zusammenhänge hinter der Rentenanpassung beispielhaft folgendermaßen kommuniziert werden: „Die demografische Last der Rentenversicherung ist im vergangenen Jahr um 1 Prozent gestiegen. Wenn die Rentner diese Belastung allein tragen würden, läge der neue Rentenwert bei 34,82 Euro und das Rentenniveau würde auf 47,8 Prozent sinken. Da die Rentner jedoch nur 50 Prozent der Belastung tragen, steigt der Rentenwert von 34,15 Euro auf 35,00 Euro und bewirkt ein Rentenniveau von 48 Prozent.“

Die Frage, welches Ausmaß der Lastenverteilung dem Wählerwillen gerecht wird, ist unter bestmöglicher Information der Wähler im Rahmen des demokratischen Entscheidungsprozesses zu beantworten. Aus Perspektive des Verursacherprinzips wären die Lasten der verringerten Geburtenquote und der längeren Lebenserwartung denjenigen Generationen zuzuordnen, die wenige Kinder bekommen haben und eine gesteigerte Lebenserwartung genießen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verursacher des demografischen Wandels nicht die Beitragszahler – also die wenigen Kinder – sondern die Rentenempfänger sind – also die Eltern, die die wenigen Kinder bekommen haben. Dem Verursacherprinzip folgend wäre demnach die demografische Belastung vollständig den Rentnern zuzuordnen. Ein dauerhaftes Mindestrentenniveau von 48 Prozent zieht im Gegenteil die Kinder in die alleinige Verantwortung für die Folgen der geringen Fertilität ihrer Elterngeneration. In Anbetracht des Ausmaßes der anstehenden Auswirkungen der demografischen Veränderungen in den Sozialversicherungen kann es nur sinnvoll sein, dem gesamtgesellschaftlichen Problem des demografischen Wandels gemeinschaftlich entgegenzutreten und die demografische Belastung zwischen den Generationen transparent aufzuteilen. Wenn eine solche Lastenverteilung nicht schon aus Gründen intergenerativer Gerechtigkeit im Interesse der (eigennutzorientierten alten) Wähler liegt, sollten sie bedenken, dass steigende Beitragssätze für (eigennutzorientierte junge) Beitragszahler eine Anreizwirkung bei der Wahl des Wohn- bzw. Arbeitsortes haben. Zusätzlich zur geringen Fertilität könnte mit einer übermäßigen Belastung in den Sozialversicherungen zukünftig eine neue Ursache für einen Mangel an gut ausgebildeten Beitrags- und Steuerzahlern durch Abwanderung entstehen.



## 4 Fazit

Die fiskalischen Perspektiven der öffentlichen Haushalte haben sich im Vergleich zu den letztjährigen, infolge der COVID-19-Pandemie pessimistischen Erwartungen wieder verbessert. Trotz des Nachlassens der extremen fiskalischen Spannung steht die öffentliche Hand jedoch weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Ergebnisse des diesjährigen Updates der Generationenbilanz weisen eine Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf, die im Vergleich zum letztjährigen Update von 439,2 auf 395,4 Prozent des BIP gesunken ist. Sie liegt damit jedoch weiterhin 169,6 Prozentpunkte über dem Niveau vor Eintreten der COVID-19-Pandemie und entspricht im Barwert einer Summe von 14,1 Billionen Euro. Die Reduktion der Nachhaltigkeitslücke ist hauptsächlich auf die im Vergleich zum Vorjahr deutlich optimistischeren Erwartungen des Arbeitskreises „Steuer-schätzungen“ bezüglich der zukünftigen Steuereinnahmen zurückzuführen.

Die implizite Verschuldung der GRV ist durch die Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 weiter gestiegen. Dieses beinhaltet neben allgemeinen gesetzlichen rentenanpassungstechnischen Maßnahmen auch leistungsrechtliche Änderungen und bewirkt insgesamt einen Anstieg der impliziten Verschuldung um 5,8 Prozentpunkte. Mit der Reaktivierung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Rentenniveaus werden vordergründig sowohl die Inte-

ressen der Beitragszahler als auch jene der Rentner adressiert. Tatsächlich verringert der eigens für das Jahr 2022 eingeführte „Alibiparagraf“ 255j SGB VI die Wirkung des Nachholfaktors jedoch um fast zwei Drittel. Die GRV ist offenbar zum Spielball kurzfristiger partei- und koalitionspolitischer Interessen geworden.

Die Pläne bezüglich eines dauerhaften Mindestrentenniveaus von 48 Prozent würden die GRV mittelfristig vor massive finanzielle Belastungen stellen, ohne deren intergenerative Verteilung von gesetzgeberischer Seite aus transparent zu machen. Im gesetzlichen Status quo (mit unbeeinträchtigt Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors ab 2026) werden etwa 42 Prozent der demografischen Belastung in der GRV von den Rentnern getragen. Eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie entspräche demgegenüber lediglich einem Belastungsanteil von etwa 10 Prozent. Eine solche fast vollständige Abwälzung der demografischen Belastungen auf die Jüngeren würde einen Anstieg des GRV-Beitragssatzes auf über 27 Prozent bewirken und stünde im Widerspruch zum Verursacherprinzip. Der vorgestellte „Transparenzvorschlag“ zur Reformierung und Vereinfachung der Rentenanpassung sieht eine bewusste politische Bestimmung und transparente Kommunikation der intergenerativen Lastenverteilung anstelle intransparent wirkender und diskretionär anpassbarer Haltelinien für das Rentenniveau vor.

## 5 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

### 5.1 Die Methode der Generationenbilanzierung

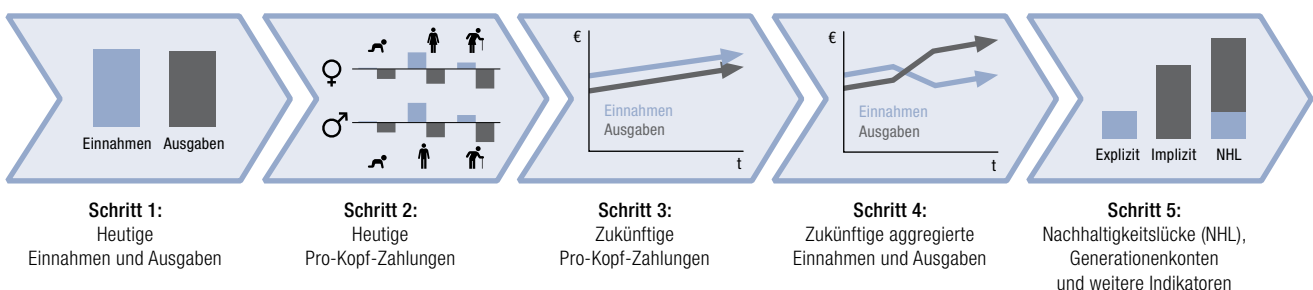
Die Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.<sup>10</sup> Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte 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 9 skizziert.

Abbildung 9:  
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 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.

<sup>10</sup> 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 Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto 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 5.2). 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 10 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

## 5.2 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 (2022d). 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, 2022a) 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 CO<sub>2</sub>-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 verharrt 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.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

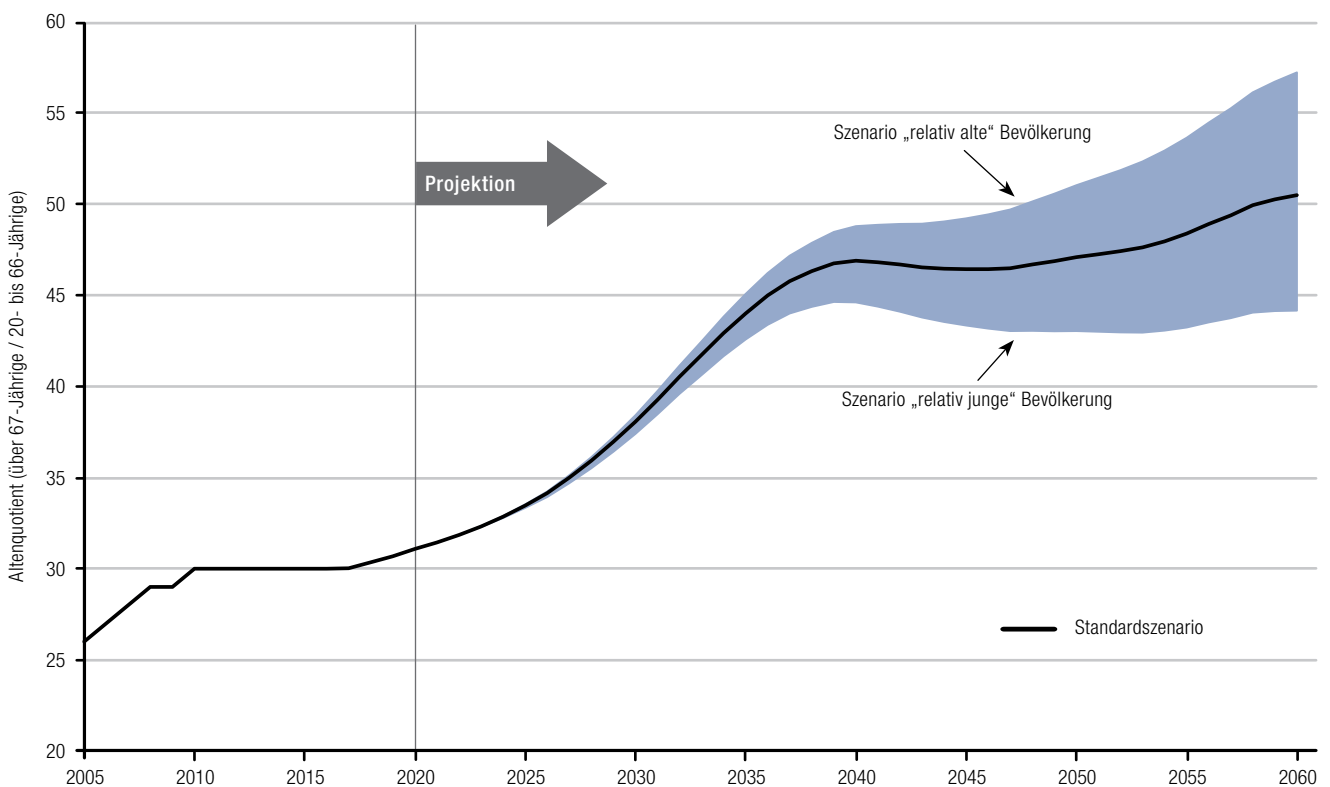
Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,4 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang an sich ist weniger mit Schwierigkeiten verbunden. Vergleichsweise problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten jedoch die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 10 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 10 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.<sup>12</sup>

Abbildung 10:  
Anstieg des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



<sup>12</sup> 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.

---

### 5.3 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.<sup>13</sup>

**Notwendige Ausgaben senkung:** Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgaben senkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

---

<sup>13</sup> Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgaben senkung.



## 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., 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.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2021). Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* 154.
- 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** (2021). Ergebnis der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022a). Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2022b), Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, BMF-Monatsbericht Juni 2022, URL: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2022/06/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-ergebnisse-steuerschaetzung-mai-2022.html>, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2022), Vorläufige Finanzergebnisse der GKV für das Jahr 2021, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/vorlaeufige-finanzergebnisse-gkv-2021.html>.
- 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/2022/04/1s20220407\\_1bvl000318.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/04/1s20220407_1bvl000318.html).
- Deutsche Bundesregierung** (2022). Entwurf eines Gesetzes zur Rentenanpassung 2022 und zur Verbesserung von Leistungen für den Erwerbsminderungsrentenbestand. Gesetzentwurf der Bundesregierung, URL: [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwerfe/reg-erwerbsminderungsrenten-bestandsverbesserungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwerfe/reg-erwerbsminderungsrenten-bestandsverbesserungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Deutscher Bundestag** (2022), Haushalt 2022 beschlossen, URL: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-896348>.
- Deutsche Rentenversicherung** (2021), Bundesrat bestimmt Rentenanpassung 2021 zu, URL: [https://www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2021/210528\\_bundesrat\\_rentenanpassung\\_2021.html](https://www.deutscherentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2021/210528_bundesrat_rentenanpassung_2021.html).
- Europäische Kommission** (2022). Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper 171, Brüssel.
- Gemeinschaftsdiagnose** (2022). Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP** (2021). Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025.
- Pimpertz, J.** (2020). Haltelinien überdenken, Nachholfaktor reaktivieren, Rentenanpassung glätten, *IW-Kurzbericht*, 48/2020.
- 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.

**Ragnitz, J., Rösel, F., Thum, M., Werding, M.** (2021). Die teure Bilanz der Rentenpakete der vergangenen Jahre, ifo Dresden berichtet 28 (05).

**Schätzlein, U.** (2020). Nachholfaktor wieder einführen, Wirtschaftsdienst 100 (10), 737.

**Seuffert, S.** (2022). Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung, Freiburger Schriften zur Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, Band 3. (Zugl.: Freiburg i. Br., Univ., Diss., 2022). Baden-Baden: Nomos-Verlag.

**Statistisches Bundesamt** (2019). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt** (2022a). Bruttoinlandsprodukt, URL: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>.

**Statistisches Bundesamt** (2022b). Inflationsrate 2021: +3,1 % gegenüber dem Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 025 vom 29. Januar 2022, Wiesbaden, URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22\\_025\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/01/PD22_025_611.html).

**Statistisches Bundesamt** (2022c). Inflationsrate im Juni 2022 leicht abgeschwächt bei +7,6 %, Pressemitteilung Nr. 296 vom 13. Juli 2022, Wiesbaden, URL: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22\\_296\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_296_611.html).

**Statistisches Bundesamt** (2022d). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse (vorläufige Ergebnisse) 2021 (Rechenstand: Mai 2022), Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

**Wimmesberger, F. und Seuffert, S.** (2022). Myopic Fiscal Policy During the COVID-19 Pandemic and its Intergenerational Burden, German Politics, 1–18, DOI: 10.1080/09644008.2022.2056594.

**Viebrok, H.** (2020). Herausforderungen für die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung durch die COVID-19-Pandemie, RVaktuell, Nr. 5/2020.

## Executive Summary

Während die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie noch nicht völlig ausgestanden sind, stellt der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine Wirtschaft, Staat und Gesellschaft vor **beträchtliche neue Herausforderungen**. Die wirtschaftliche Unsicherheit hat dramatisch zugenommen und gemäß der Gemeinschaftsdiagnose aus dem Frühjahr 2022 ist im laufenden Jahr nur noch mit einem Wirtschaftswachstum von 2,7 Prozent zu rechnen. Zugleich steigt die Inflation aufgrund eines explosiven Gemischs aus lockerer Geldpolitik und krisenbedingten Angebotsverknappungen, insbesondere bei Energie, auf fast zweistellige Werte.

Für die **öffentlichen Haushalte** ergeben sich dadurch **erhebliche Belastungen**. So dämpft das niedrige Wachstum die Steuer- und Beitragseinnahmen des Staates. Vor allem aber gehen die zahlreichen **krisenbedingten Entlastungs- und Rettungspakete** mit einem massiven Anstieg der öffentlichen Ausgaben einher. Das **gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit** belief sich im Jahr 2020 auf 145,2 Milliarden Euro (4,3 Prozent des BIP) und im Jahr 2021 auf 130,9 Milliarden Euro (3,7 Prozent des BIP). Auch in diesem und im kommenden Jahr sind beträchtliche Haushaltsdefizite zu erwarten. Doch damit nicht genug: Der doppelte **Alterungsprozess der Bevölkerung** schreitet weiter voran und setzt vor allem die sozialen Sicherungssysteme finanziell unter Druck.

Vor diesem Hintergrund beleuchten die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg die **langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen**. Gemäß dem Update 2022 der **Generationenbilanz** beläuft sich die staatliche Gesamtverschuldung im Sinne der **Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 14,1 Billionen Euro oder 395,4 Prozent des BIP**. Trotz eines leichten Rückgangs im Vergleich zum Vorjahr um 43,8 Prozent des BIP – u.a. aufgrund einer optimistischen Steuerschätzung – bewegt sich die deutsche Staatsverschuldung weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Der Löwenanteil mit 324,5 Prozent des BIP entfällt auf die **impliziten, heute noch nicht direkt sichtbaren Schulden**. Sie 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 zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Hauptverursacher der impliziten Schulden sind mit 227,2 Prozent des BIP die Sozialversicherungen. Auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) entfallen demgegenüber 97,3 Prozent des BIP.

Die expliziten, heute schon sichtbaren Schulden, liegen demgegenüber „nur“ bei 71 Prozent des BIP und machen damit **nicht einmal ein Fünftel der Nachhaltigkeitslücke** aus. **Mit Schuldentransparenz hat das kaum etwas zu tun**. Um das langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen

Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten theoretisch entweder **alle Staatseinnahmen um 17,2 Prozent erhöht oder die Ausgaben um 13,8 Prozent gesenkt werden**.

Anstatt die dringend notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen zumindest perspektivisch in Angriff zu nehmen, verzettelt sich die Politik jedoch nach wie vor in einer intergenerativ ungerechten Bevorzugung der heutigen Rentnergeneration. Dies zeigen die Analysen im Rahmen des diesjährigen **Schwerpunkthemas „Rentenanpassungen“**. Im Rahmen des **Rentanpassungsgesetzes 2022** werden mit der Wiedereinführung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Nachhaltigkeitsfaktors zwar vordergründig eine stärkere fiskalische Nachhaltigkeit suggeriert. Mehrere teils **hochgradig intransparente Einzelmaßnahmen** bewirken allerdings, dass die Rentenerhöhung 2022 höher ausfällt, als es ohne das Eingreifen der Politik der Fall gewesen wäre. Beispielsweise erhöht der nur für das Jahr 2022 eingeführte „Alibiparagraph“ § 255j SGB VI den Rentenwert um 0,8 Prozent und kompensiert so die rentenwertdämpfende Wirkung des reaktivierten Nachholfaktors um fast zwei Drittel.

Insgesamt steigt die implizite Verschuldung der **Gesetzlichen Rentenversicherung** durch das Rentenanpassungsgesetz 2022 um 5,8 Prozentpunkte des BIP. Den größten Effekt hat dabei eine Anhebung des rechnerischen Durchschnittsentgelts, die ausschließlich auf eine veränderte statistische Vorgehensweise zurückzuführen ist. Ein steigendes Durchschnittsentgelt impliziert jedoch eine Verringerung des rechnerischen Rentenniveaus und führt zu einem schnelleren und stärkeren Greifen der Rentenniveauhaltelinie bei 48 Prozent mit der Folge, dass der Rentenwert dauerhaft höher liegen muss, als es ohne die statistischen Modifikationen der Fall wäre. Mit einer langfristig verlässlichen und transparenten Rentenpolitik hat das **Sammelsurium an gegenläufigen Einzelmaßnahmen im Rentenanpassungsgesetz 2022** nichts mehr zu tun.

Eine **zukunftsorientierte Rentenpolitik** muss sich einerseits an den langfristigen demografischen und fiskalischen Notwendigkeiten orientieren und sollte andererseits die intergenerative Verteilung der demografischen Lasten zwischen Rentnern und Beitragszahlern fair ausgestalten. Beide Aspekte scheinen in den Überlegungen zahlreicher politischer Verantwortlicher derzeit nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Ein Grund dafür mag sein, dass weder die gegenwärtige Rentenanpassungsformel, die bedeutet, dass nur rund 42 Prozent der demografischen Lasten von den Rentnern getragen werden, noch die immer wieder zur Diskussion stehenden dauerhaften Haltelinien den Umfang der intergenerativen Lastenverteilung ausreichend transparent machen. Mit einer **reformierten Rentenanpassungsformel** könnten diese Defizite behoben und damit die Grundlage für eine mehrheitsfähige, intergenerativ nachhaltige Rentenpolitik gelegt werden.

10. Kadener Gespräch



Tagungsbericht

# Neue Regierung, neue Ideen?

Zwischenbilanz und Perspektiven  
der deutschen Wirtschaftspolitik

*Expertengespräch  
der Stiftung Marktwirtschaft  
am 13. Mai 2022 auf Gut Kaden*

## Hintergrund

Fünf Monate nachdem die neue Bundesregierung ihre Arbeit aufgenommen hat, haben wir bei unserem 10. Kadener Gespräch mit renommierten Experten aus Politik und Wissenschaft eine erste wirtschaftspolitische Bilanz gezogen. Dabei ging es nicht nur darum, wieviel „Aufbruch“ und „Fortschritt“ im Koalitionsvertrag und der politischen Umsetzung zu erkennen sind, sondern auch, welche Wege eingeschlagen werden sollten, um einige der drängendsten Probleme nachhaltig anzugehen.

Digitalisierung ist ein zentraler Treiber für innovative Geschäftsmodelle. In internationalen Vergleichen hinkt Deutschland jedoch hinterher und selbstgesteckte digitalpolitische Ziele werden regelmäßig verfehlt. Was also plant die Ampelkoalition, allen voran der neue Bundesminister für Digitales und Verkehr, um Deutschland aus seiner desaströsen digitalen Rückständigkeit in die europäische Spitzengruppe zu führen? Auch die Folgen des demografischen Wandels wurden bislang nur halbherzig angegangen. Dabei liegt es auf der Hand, dass es grundlegender Reformen bedarf, wenn eine Gesellschaft immer älter wird, gleichzeitig jedoch schrumpft und sich somit die demografische Belastung einseitig auf immer weniger jüngere Schultern verteilt. Was ist zu tun, um in der Sozial- und Finanzpolitik langfristig nicht nur Leistungs-, sondern auch Generationengerechtigkeit zu gewährleisten? Wie kann Deutschland insgesamt wieder produktiver und innovativer werden? Daran schließt sich die Frage an, wie der Konjunkturausblick hinsichtlich des Inflationsdrucks, der gebrochenen Lieferketten und des russischen Angriffskrieges zu interpretieren ist und welche Maßnahmen daraus abgeleitet werden sollten.



Dr. Lutz Peters, Gastgeber des Expertengesprächs auf Gut Kaden.



Prof. Dr. Michael Eilfort bei der Begrüßung der Gäste

Reformen sind auch auf europäischer Ebene nötig, wenn die Währungsunion langfristig Stabilität und Wachstum garantieren soll. Angesichts einer drohenden erneuten Eurokrise bedarf es dringend tragfähiger Lösungswege, um die Konstruktionsfehler der Fiskalregeln zu korrigieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmend fragileren Weltordnung, wodurch vermehrt die eigene Rolle innerhalb des internationalen Wirtschaftsgefüges in Frage gestellt wird. Brauchen wir tatsächlich mehr „ökonomische Souveränität“, um unseren Wohlstand und unsere Sicherheit zu gewährleisten? Wie ist es grundsätzlich um die Leistungsfähigkeit der liberalen Demokratien im globalen Systemwettbewerb bestellt?

Diese und weitere Fragen wurden unter der bewährten Moderation von ZEIT-Herausgeber **Josef Joffe Ph.D.** diskutiert. Gastgeber **Dr. Lutz Peters** und Stiftungsvorstand **Prof. Dr. Michael Eilfort** führten in diese Tagung zum zehnjährigen Jubiläum unserer Kadener Gespräche ein.

## Referenten

### **Dr. Volker Wissing MdB**

*Bundesminister für Digitales und Verkehr*

### **Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest**

*Präsident des ifo Instituts, Mitglied im Kronberger Kreis*

### **Ralf Fücks**

*Geschäftsführender Gesellschafter Zentrum Liberale Moderne*

### **Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen**

*Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik*

### **Prof. Dr. Stefan Kooths**

*Vizepräsident des IfW Kiel*

### **Dr. Christoph Ploß MdB**

*Landesvorsitzender der CDU Hamburg*



**Dr. Volker Wissing MdB**

## **Infrastruktur und Digitalisierung: Deutschland als internationaler Vorreiter?**

„Wie ist der Schritt in die digitale Gesellschaft organisierbar und wie kann diese Transformation so gestaltet werden, dass unsere Gesellschaft mobil bleibt?“, bringt Bundesminister für Digitales und Verkehr, Dr. Volker Wissing MdB, die aus seiner Sicht zentrale Herausforderung auf den Punkt. Dabei müsse insbesondere die klimaneutrale Ausgestaltung der Digitalisierung deutlich mehr Beachtung finden als bisher. Das gleiche gelte für Cybersicherheit, wie der Krieg in der Ukraine vor Augen geführt habe. Hierzu halte er die Entwicklung einer internationalen Fehlerkultur für zentral: „Es ist wichtig, aus Fehlern zu lernen. Weil in diesem Bereich aber jeder Fehler als peinlich angesehen wird, werden Hackerangriffe und Lücken im Sicherheitsnetz nahezu vollständig verschwiegen und nicht transparent analysiert“.

Grundsätzlich schöpfe Deutschland längst nicht alle Potenziale der Digitalisierung aus. Wenn etwas digitalisiert werde, würden analoge Systeme meist parallel weitergeführt, um niemanden zu überfordern. Dies verringere nicht nur die Effizienz der Digitalisierung, sondern lasse auch die Kosten steigen: „Das müssen wir ändern, aber das setzt sehr viel Mut voraus. Ich sehe es als meine Aufgabe an, diesen Mut einzufordern und immer wieder daran zu erinnern“, betont Wissing.



Der Staat müsse bei der Digitalisierung der Verwaltung mit gutem Beispiel vorangehen: „Ein neues Unternehmen anmelden, Personalausweis beantragen, neuen Wohnort mitteilen, Auto anmelden – das muss alles digital möglich sein“, so Wissing. „Wir brauchen in Deutschland digital gesteuerte Verfahren auf Basis einer digitalen Identität, um rechtssicher groß angelegte Programme wie Corona-Wirtschaftshilfen abwickeln zu können“, gibt Wissing zu bedenken.

Zudem werde in Deutschland der enorme Wachstumsmarkt, der sich durch die Entwicklung von digitalen Geschäftsmodellen eröffne, im internationalen Vergleich noch viel zu wenig genutzt. Nicht personenbezogene Daten, die durch die öffentliche Hand erhoben werden, müssen noch strukturierter zugänglich gemacht werden, um einen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzen stiften zu können. Sein Ministerium habe mit dem sogenannten „mobility data space“ solch einen frei zugänglichen Raum geschaffen, in dem Verkehrsdaten zur Verfügung gestellt, getauscht oder gehandelt werden könnten, um daraus innovative Projekte zu entwickeln. „Leider ist vielen noch nicht bewusst, was für ein Schatz durch Datenräume entsteht. Dieser Schatz ist auch noch nicht ganz gehoben, weil viele Daten noch gar nicht zur Verfügung gestellt werden, aber selbst das, was wir haben, wird noch nicht in ausreichendem Maße genutzt“, kritisiert der Minister.



Im Hinblick auf die infrastrukturellen Herausforderungen macht Wissing deutlich, dass die Infrastruktur nicht einfach so bleiben könne wie sie sei, wenn sich die Mobilität verändere. Verkehrswege müssten nicht nur erhalten und erneuert, sondern auch angepasst oder umgebaut werden. Das geschehe in diesem Jahr mit etwa 19,5 Mrd. Euro Investitionen zwar auf hohem Niveau, die Infrastruktur sei jedoch in einem desaströsen Zustand: „Darum habe ich ein ‚Zukunftspaket leistungsfähige Autobahnbrücken‘ vorgelegt, mit dem wir schrittweise die Zahl der modernisierten Brücken von bisher 200 auf 400 pro Jahr erhöhen wollen. Ziel ist es, in weniger als 10 Jahren rund 4000 modernisierungsbedürftige Autobahnbrücken innerhalb eines Kernnetzes zukunftsfähig zu verstärken oder zu erneuern“, so der FDP-Politiker. Zur dringend benötigten Beschleunigung der Infrastrukturplanung müsse die Digitalisierung ebenfalls stärker genutzt werden. In Deutschland dauere es derzeit bspw. von der Planung bis zur Inbetriebnahme einer neuen Schienenstrecke im Schnitt 20 Jahre.

Wissing zeigt sich davon überzeugt, dass die Transformationsprozesse, die vor uns lägen, nicht analog gestemmt werden könnten. Dies sei nicht nur zu teuer, sondern würde uns auch überfordern: „Wenn wir es nicht schaffen, in den nächsten Jahren die Digitalisierung systematisch zu nutzen, um effizienter und schneller zu werden, werden wir nicht nur international nicht mehr vorne mitspielen, sondern auch große finanzielle Schwierigkeiten bekommen. Ganz abgesehen davon, dass wir gar nicht über die Fachkräfte verfügen, die wir bräuchten, um mit unseren bisherigen Methoden die Transformationsprozesse zu gestalten“.



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

## *Die EU und der Euro: Lösungswege aus dem Dauerkrisenmodus*



„Wir haben in der EU großen Reformbedarf“, macht Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest einleitend deutlich. Anstatt sich jedoch drängenden Herausforderungen in der Außen-, Sicherheits-, Energie- oder Handelspolitik anzunehmen, beschäftige sich die EU häufig mit den völlig falschen Themen, wie bspw. der Taxonomie für nachhaltige Finanzen. Dazu werde ein riesiger planwirtschaftlicher Apparat aufgebaut, in dem tausende Wirtschaftsaktivitäten in „nachhaltig“ und „nicht nachhaltig“ eingeteilt würden. Auch wenn Befürworter der Taxonomie betonten, dass nur über die Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten auf Umwelt und Gesellschaft informiert werde, stellt der Chef des ifo Instituts klar: „In der Bankenregulierung hat das bereits massive Folgen und auch die EZB hat angekündigt, auf dieser Basis Kredite zu gewähren oder eben auch nicht.“



Das hat harte Konsequenzen für die Frage, welche Aktivitäten und Unternehmen künftig noch finanziert werden können“. In einer Marktwirtschaft sollten Nachhaltigkeitsprobleme dadurch gelöst werden, dass man direkt an den Problemen ansetzt: „Wer CO2 emittiert, der wird besteuert oder muss ein CO2-Zertifikat kaufen. Statt Aktivitäten dahingehend einzuteilen, ob sie Gewässer belasten oder nicht, wird festgelegt, dass keine Chemikalien in Flüsse eingeleitet werden dürfen oder für Abwasser bezahlt werden muss“. Es sei zu hoffen, dass zumindest die Pläne gestoppt werden, die Taxonomie auch noch um die Aspekte „Soziales“ und „Governance“ zu erweitern.

Ein weiterer kritischer Bereich sind laut dem Mitglied des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, die Fiskalregeln in der Eurozone. Das Grundproblem sei hier das Maastricht-Regelwerk zur Begrenzung staatlicher Schulden und Defizite: „Das war von Anfang an unglücklich konstruiert und dass es nicht funktioniert hat, lag nicht daran, dass die Welt schlecht ist, sondern dass es gar nicht funktionieren konnte“, konstatiert der Ökonom. Das liege in der Logik der fiskalpolitischen Governance im Hinblick auf die Entscheidungs- und Haftungsebene begründet. Im Maastricht-Konzept werde national entschieden und national gehaftet. Im Laufe der Zeit sei die Haftung aber zunehmend auf die europäische Ebene verlagert worden. Demgegenüber seien im Falle einer zentralistischen Fiskalunion sowohl Entscheidung als auch Haftung auf der gemeinschaftlichen europäischen Ebene angesiedelt. Modelle, bei denen Entscheidung und Haftung auf unterschiedlichen Ebenen lägen, könnten nicht funktionieren, wie Fuest veranschaulicht: „Wenn wir jetzt sagen würden, dass wir alle unsere Konten zusammenschmeißen und uns gegenseitig versprechen, nicht zu viel auszugeben, wäre es völlig rational, sofort loszurennen und so viel Geld abzuheben, wie es nur geht, bevor die anderen das tun“.

Das Problem sei, dass die Maastricht-Regeln von Anfang an gebrochen worden seien. Zuerst seien gleich zu Beginn Länder

in die Währungsunion aufgenommen worden, die die Schuldenregel nicht eingehalten hätten. Dann hätten Deutschland und Frankreich nicht nur die Defizitgrenze verletzt, sondern auch Sanktionen verhindert. Mit der Euro-Krise sei durch Finanzhilfen für Griechenland schließlich die „No-Bailout-Klausel“ obsolet geworden, wie auch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung durch den massenhaften Kauf von Staatsanleihen durch die EZB. „Jetzt haben wir irgendwie keine zentrale Kontrolle, aber eine Menge gemeinsamer Haftung“, stellt Fuest fest. Er kritisiert, dass man nie seriös darüber nachgedacht hätte, was passieren würde, wenn man die Fiskalregeln wirklich anwendet bzw. ob man sie im Zweifelsfall überhaupt anwenden würde: „Jeder Investor wusste von Anfang an, dass die No-Bailout-Klausel unglaublich ist und dass man Griechenland und Italien ruhig jede Menge Kredite geben kann, weil man sein Geld mit hoher Wahrscheinlichkeit zurückbekommen wird. Dementsprechend haben die Märkte nicht versagt, sondern sie haben funktioniert“.

Die aktuellen Reformvorschläge gingen überwiegend in die Richtung von mehr Solidarhaftung bei weniger Kontrolle. Zwar seien laut Fuest im Hinblick auf schwere Krisen Elemente der Solidarität wichtig, wenn Einzelstaaten vorübergehend keinen Zugang zum Kapitalmarkt hätten. Diese Sicherungsmechanismen müssten aber mit Schritten in Richtung Marktdisziplin verbunden werden, was bisher fehle. Man könne durchaus darüber diskutieren, die Schuldenregeln etwas einfacher zu gestalten oder einen weiteren Fonds mit Konditionalität für sehr schwere Krisen einzurichten. „Gleichzeitig brauchen wir aber die Möglichkeit, wenn es darauf ankommt, die No-Bailout-Klausel wirklich anzuwenden. Der Weg dahin lautet: Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen in der Bankenregulierung. Wenn es kein Eigenkapital gibt, kann man nicht restrukturieren“, erläutert Fuest: „Mein Vorschlag wäre nicht, die Währungsunion aufzulösen, sondern jeden Schritt in Richtung Solidarhaftung zu verbinden mit Schritten in Richtung Marktdisziplin und dafür ist die Finanzmarktregulierung zentral“.





## **Ralf Fücks**

### **Wie können liberale Demokratien ihre Leistungsfähigkeit erneuern?**

„Wir sind in einem Zeitalter, in dem sich strukturelle Veränderungen bündeln und gleichzeitig beschleunigen. Das ist die Ursuppe, aus der eine Mischung aus Angst und Wut entsteht“, diagnostiziert Ralf Fücks, der eine dramatische Erosion der Zustimmung zur liberalen Demokratie in den Kernländern des Westens ausmacht. Das gelte insbesondere für die USA, aber tendenziell auch in europäischen Ländern, wie bspw. im Zuge der französischen Parlamentswahlen zu beobachten sei. Auch in Deutschland hätten inzwischen 15 bis 20 Prozent der Bevölkerung den demokratischen Grundkonsens aufgekündigt und befänden sich in einer mentalen Fundamentalopposition. Dieses zunehmende Generalmisstrauen gegen die demokra-

tischen Institutionen und etablierten Medien lasse sich laut dem geschäftsführenden Gesellschafter des Zentrum Liberale Moderne auf fundamentale und rapide Veränderungen wie Globalisierung, digitale Transformation, Geschlechterrevolution und Klimawandel zurückzuführen.

Vor diesem Hintergrund führt Fücks als ersten Punkt aus, dass sich die Legitimation liberaler Demokratien zunehmend von der Input-Legitimation, also der demokratischen Teilhabe, auf die Output-Legitimation verlagere. Der neue Systemkonflikt mit autoritären Mächten wie China werde im Wesentlichen über Leistungsfähigkeit bzw. die Qualität öffentlicher Güter wie Bildungssystem, Verkehrsinfrastruktur, Gesundheitssystem oder digitale Infrastruktur ausgetragen. „Das ist ein zentraler Punkt für die Übereinstimmung der Bürgerinnen und Bürger mit diesem politischen Gemeinwesen. Das gilt auch für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die ebenfalls ganz wesentlich von der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur im weitesten Sinne abhängt“, macht Fücks deutlich.

Zweitens sei wichtig, dass unsere Demokratien zukunftsorientiert seien bzw. sich die Politik nicht nur an kurzfristigen Interessen und Kalkulationen im Hinblick auf die nächsten Wahlen ausrichte. Entwicklungen wie die Klimakrise oder der demografische Wandel erzeugten dramatische Veränderungen. Unbequeme Konsequenzen würden jedoch vor sich hergeschoben, anstatt sie anzugehen, was das Zutrauen in die Handlungsfähigkeit liberaler Demokratien unterminiere, warnt der ehemalige Grünen-Politiker.

Drittens gehe es darum, wie liberale Demokratien im gesellschaftlichen Wandel für Sicherheit sorgten. Die gesellschaftliche Polarisierung sei u.a. darauf zurückzuführen, dass Teile der Gesellschaft die rapiden Veränderungen als Chance sähen, während andere Teile diese als Bedrohung ihres sozialen Status oder gar ihrer Identität empfänden. Hier müsse die Veränderungsbereitschaft und die Offenheit





für Innovationen gestärkt werden: „Das erfordert, dass wir den Gesellschaftsvertrag erneuern, der ein Mindestmaß an individueller und gesellschaftlicher Sicherheit in diesen Zeiten von Veränderungen bedeutet. Das schließt soziale Grundversicherung ein, aber auch, über Bildung die Selbstwirksamkeit zu fördern, damit sich die Menschen als Subjekt und nicht als Objekt von Veränderungen verstehen“, zeigt sich Fücks überzeugt. Zudem müsse die gesellschaftliche Solidarität denjenigen gegenüber erneuert werden, die vom Strukturwandel besonders massiv betroffen seien.

Der vierte Aspekt, den Fücks hervorhebt, ist Fairness. Trotz unterschiedlicher Gerechtigkeitsvorstellungen gebe es ein sehr ausgeprägtes Verständnis darüber, ob es in einer Gesellschaft bei der Verteilung von Chancen und Lasten einigermaßen gerecht zugehe, insbesondere in Zeiten von Veränderungen. „Darum gehört auch die Erneuerung von Chancengerechtigkeit dazu, da unsere Gesellschaften an Aufstiegsmobilität verloren haben“, so Fücks.

Darüber hinaus sei eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung notwendig. Statt immer stärkerer Detailregulierung und Politisierung von Entscheidungen, die traditionell eigentlich Entscheidungen von Produzenten und Konsumenten waren, müsse man sich fragen, was intelligente Regulierung eigentlich sei: „Gerade Liberale müssen sich klar machen, dass ‚weniger Staat‘ völlig unreal ist, sondern es um die Art von Staat geht. Die Staatsabhängigkeit moderner Gesellschaften nimmt nicht ab, sondern eher zu“. Zudem werde politische Führung in Zeiten von großen Veränderungen und Desorientierung wichtiger, was man am deutlichsten im Zuge des Ukraine-Kriegs sehe. Während in Deutschland ein Defizit an politischer Führung festzustellen sei, zeige der Blick nach Finnland, wo eine junge Ministerpräsidentin ihr Land nach jahrzehntelanger Neutralität innerhalb weniger Wochen in Richtung NATO führe, was politische Führung in Krisenzeiten ausmache.

**Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen**

## **Was sollte Deutschland tun, um die Staatsfinanzen fiskalisch nachhaltig zu gestalten?**

„Wenn wir Nachhaltigkeit im Sinne von Carlowitz verstehen, dann sollten wir immer nur so viel Holz schlagen, wie nachwachsen kann“, veranschaulicht Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft, den Kerngedanken des Konzepts. Dabei sei der intergenerative Aspekt zentral, der sich darin ausdrücke, dass die Kinder keine Steppe und keinen Urwald bekommen sollten, sondern so einen Wald, wie ihn ihre Eltern hatten. Es gehe also nicht um Gerechtigkeit, da man diese sowieso nicht messen könne, sondern um Fairness bzw. den Gleichheitsgrundsatz. Diesen intergenerativen Gleichheitsbegriff operationalisiere die Stiftung Marktwirtschaft regelmäßig durch die vor Jahrzehnten entwickelte Generationenbilanz. Dabei handele es sich um





die Bilanz eines ehrbaren Kaufmanns, die aufzeige, wie viele Schulden eine Gesellschaft der nächsten Generation hinterlasse und ob deren Ausmaß mit dem Konzept der intergenerativen Gleichheit zu vereinbaren sei. Betrachte man die expliziten Schulden, so beliefen sich diese aktuell auf etwa 70 Prozent des BIP, was pro Einwohner rund 30.000 Euro Schulden entspräche. Hinzu kämen jedoch noch die sogenannten unsichtbaren Schulden. Dabei handele es sich um Ausgaben in der Zukunft, für die keine Rückstellungen gebildet wurden. „Fiskalische Nachhaltigkeit heißt, dass ich mit den heutigen Steuer- und Beitragssätzen für alle Zeit das heutige Leistungsniveau des Staates aufrechterhalten kann. Mit der Generationenbilanz können nun in verschiedenen Bereichen fehlende Rückstellungen abgebildet werden. Diese sogenannten impliziten Schulden belaufen sich in diesem Jahr auf mehr als 440 Prozent des BIP. Ein deutlicher Teil davon ist auf die Corona-Pandemie zurückzuführen, in deren Zeit wir noch größere Probleme geschaffen haben, als wir sie ohnehin schon hatten“, so Raffelhüschen.

Das erste Problem im Hinblick auf die fiskalische Nachhaltigkeit sei das Rentensystem. Zu glauben, man könne das Leistungsniveau, die Beitragssätze und das Rentenzugangsalter konstant halten, sei völlig illusorisch. Irgendjemand müsse die demografische Last schultern. Die Mehrheitsmeinung in Deutschland sei, dass dies über die Beiträge oder die Steuerzahler finanziert werden solle. Das bedeute jedoch nichts anderes, als die zukünftigen Generationen zu belasten. „Allerdings werden die Jungen, wenn wir irgendwann bei Beitragssätzen von bspw. 27 Prozent angekommen sind, fragen, warum sie eigentlich so viel bezahlen sollen, wo unsere Generation doch nur 20 Prozent gezahlt hätte. Die Antwort darauf ist: Weil wir zu viele Alte sind und zu wenig Kinder in die Welt gesetzt haben. Wir sind also nicht nur das Problem, wir haben es auch selbst verursacht. Im Sinne des Verursacherprinzips und der intergenerativen Fairness sollte die Sanierung der Rentenversicherung demnach nicht zu



Lasten der Jungen gehen, sondern es muss auch die ältere Generation ihren Teil dazu beitragen“. Dazu sollte laut Raffelhüschen das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt werden, sodass jede Generation gleich lang für ein Jahr Rentenbezugszeit arbeiten müsse. Zudem sollte die Rentenentwicklung von der Lohnentwicklung entkoppelt werden, indem der Nachhaltigkeitsfaktor nicht weiter ausgesetzt, sondern gestärkt werde.

Das gleiche Problem sieht der Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg bei der Krankenversicherung, da wir nicht nur länger Rente, sondern auch länger Gesundheitsleistungen beziehen, wenn wir älter werden. Bezahlen sollten auch das nach Meinung vieler am liebsten die nachfolgenden Generationen, aber das sei auf Dauer ebenfalls nicht nachhaltig: „Wir müssen die Schultern der Alten belasten, nicht die der Jungen. Die Jungen können nichts dafür, dass sie so wenige sind. Wir werden Teile unserer Gesundheitsversorgung selbst bezahlen müssen, da wir nicht für alle alles medizinisch Notwendige auf alle Zeit finanzieren können“.

Ähnlich kritisch sähe es schließlich bezüglich der Pflegeversicherung aus. Die „Vollversicherung“, die der ehemalige Gesundheitsminister Spahn am Ende seiner Amtszeit eingeführt habe, bedeute, dass die stationäre Pflege komplett bezahlt werde, während die Pflege zuhause selbst finanziert werden müsse. „Um Nachhaltigkeit bei gleichen Leistungen herzustellen, werden die Pflegebeiträge für unsere Kinder auf bis zu 8 Prozent steigen müssen. Und wenn sie uns fragen, was wir eigentlich bezahlt haben, lautet die ehrliche Antwort: Zunächst nichts, da es die Pflegeversicherung noch gar nicht so lange gibt, und dann 2 Prozent, obwohl wir jetzt von allen Leistungen profitieren“, stellt der Ökonom klar und resümiert: „Wir bekommen ein Akzeptanzproblem vom Feinsten, wenn wir nicht die Schultern belasten, die das alles verursacht haben, und das sind unsere eigenen.“



**Prof. Dr. Stefan Kooths**

## ***Konjunkturausblick in fragilen Zeiten: Deglobalisierung und Merkantilismus als Treiber einer neuen Weltordnung?***

Auch wenn die deutsche Wirtschaft sich laut Prof. Dr. Stefan Kooths aktuell in schwierigem Fahrwasser befände, so habe sie doch starke Auftriebskräfte, selbst wenn diese durch die immer noch bestehenden Lieferengpässe und den Ukraine-Krieg gedämpft würden. Insgesamt produziere die Wirtschaft jedoch immer noch weit unter ihren Produktionsmöglichkeiten im Vergleich zu der Zeit vor der Corona-Krise. Der aktuelle Aufschwung sei vor allem auf Nachholeffekte der Pandemie zurückzuführen und mache sich immer stärker inflationär geltend. Es sei damit zu rechnen, dass Deutschland bereits im kommenden Jahr allmählich in die Überauslastung drifte. Kooths sieht darin auch ein Stabilitätsproblem, das sich bereits in einer deutlich beschleunigten Verbraucherpreisinflation zeige. Das sei nicht nur auf den Ukraine-Krieg zurückzuführen und es handle sich auch nicht um ein reines Energieproblem: „Der Preisschock steht auf einer viel breiteren Basis, als wir es derzeit diskutieren. In der Corona-Pandemie haben wir massive Einkommensinjektionen im Privatsektor nahezu weltweit gesehen. Diese wurden durch Schuldenaufnahme finanziert, die wiederum über die Notenpresse bezahlt wurden. Das ist die perfekte Mischung, um Inflationsdruck zu erzeugen“, so der Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.



Das zentrale Problem sei eben nicht eine zu geringe Nachfrage. Private Haushalte hätten in der Pandemie über 200 Mrd. Euro zusätzliche Kaufkraft angespart und die Industrie sei mit einem Auftragsüberhang von etwa 100 Mrd. Euro in das Jahr gestartet. Durch die zusätzlichen Personalengpässe käme die deutsche Wirtschaft immer stärker an die Grenzen ihrer Produktionsmöglichkeiten, was die Politik jedoch nicht wirklich realisiert habe. Stattdessen werde so getan, als ob es um eine chronisch unterausgelastete Volkswirtschaft gehe, die stimuliert werden müsse, während man eigentlich eher bremsen sollte. Zusätzlich zum demografischen Wandel werde sich in den nächsten 20 bis 30 Jahren auch die Dekarbonisierung dämpfend auf das Produktionspotenzial auswirken, da sie entgegen vieler Behauptungen erstmal kein Wachstumsprogramm sei: „Wir bauen den Kapitalstock ja nicht netto auf, sondern wir bauen ihn um, indem wir Teile des funktionsfähigen Kapitalstocks abschalten, um ihn dann zu ersetzen. Dadurch werden keine zusätzlichen Güter geschaffen, sondern die, die wir bereits produzieren, werden treibhausgasneutral produziert“, argumentiert Kooths. Normalerweise würde dieser zusätzliche Kapitalbedarf über das Zinsniveau ausgeglichen. Wenn die Geldpolitik jedoch zu zögerlich oder zu wenig gegensteuere, könne sich dies nur über Preisventile äußern: „Dann droht tatsächlich eine längere inflationäre Entwicklung und wir haben in den 2020er Jahren eine Art Stagflation. An diesem Inflationsrisiko ist weder die

Demografie noch die Dekarbonisierung Schuld, sondern es bleibt die alleinige Verantwortung der Geldpolitik“.

In so einer Situation dürfe keinesfalls auch noch unser wichtigster Produktivitätstreiber, nämlich unsere Einbindung in den internationalen Handel, geschwächt werden, in dem man sich mit fadenscheinigen Argumenten und industriepolitischen Manövern aus der Globalisierung zurückzuziehe. „Resilienz bedeutet, nicht abhängig von einem einzelnen Land zu sein – und dazu gehört auch das eigene Land“, unterstreicht Kooths. „Solche Vorstellungen einer ökonomischen Souveränität laufen in eine völlig falsche Richtung und zwar in die einer sehr unglücklichen Melange aus Protektionismus und Industriepolitik. Das nenne ich Neo-Merkantilismus, was letztlich alter Wein in neuen Schläuchen ist“. Abgesehen davon sei die Vorstellung, dass Technokraten besser als die Konsumenten die Erfolgsaussichten von Industrien und Technologien beurteilen könnten, irreführend: „Selbst dort, wo mal ein industriepolitisches Leuchtturmprojekt geglückt ist, wissen wir ja gar nicht, welche anderen Güter dafür nicht das Licht der Welt erblickt haben, weil wir die Ressourcen aus anderen Bereichen abgezogen haben“, gibt Kooths zu bedenken.

Je protektionistischer und interventionistischer wir uns ausrichten würden, desto stärker erodiere auch unsere binnenwirtschaftliche Wettbewerbsordnung. Wenn der Staat stärker in den Wettbewerb eingreife, würden die ökonomischen Akteure umso stärker versuchen, die Politik so zu beeinflussen, dass sie im Sinne ihrer Partikularinteressen interveniere. Dadurch nähme der Einfluss ökonomischer Akteure auf den politischen Prozess zu, woraus Kooths den Schluss zieht: „Wenn man Lobbyismus wirksam einhegen will, sollte man sich so wenig wie möglich interventionistisch aufstellen“.



**Dr. Christoph Ploß MdB**

## **Staatwirtschaft statt Marktwirtschaft?**



Durch immer mehr neue Ausgaben und Subventionen nach dem Gießkannenprinzip entfernten wir uns laut Dr. Christoph Ploß MdB immer weiter davon, was über Jahrzehnte unabhängig davon, wer regiert habe, konstitutiv gewesen sei: „Nämlich, dass wir einen zielgenauen Sozialstaat brauchen, der dort investiert, wo es notwendig ist, sowie diejenigen unterstützt, die wirklich Hilfe benötigen. Wir brauchen einen Staat, der auf Eigenverantwortung und das Leistungsprinzip Wert legt, sodass sich staatliche Ausgaben nicht zu einem ‚All-Inclusive-Buffer‘ entwickeln, an dem sich jeder jederzeit bedienen kann, egal, ob er es braucht oder nicht“.

Nach Einschätzung des Vorsitzenden der CDU Hamburg sei das kein Novum der neuen Regierung, sondern diese Entwicklung sei bereits seit mehr als zehn Jahren zu beobachten. Die erste Große Koalition 2005 habe noch einige

Reformen mit guten Ansätzen wie der Rentenreform oder der Verlängerung der Lebensarbeitszeit eingeleitet. Dann sei jedoch zunehmend ignoriert worden, dass der Staat auf der Ausgabenseite zwangsläufig Probleme bekomme, wenn alle länger lebten und man keine Rentenreformen vornähme, was der ehemalige Arbeitsminister Franz Müntefering einst so pointiert unter „Volksschule Sauerland“ auf den Punkt gebracht habe.

Der Politiker kritisiert, dass wir uns so immer mehr in Richtung Staatswirtschaft bewegten, in der keine Überprüfung der Ausgaben vorgenommen werde. Stattdessen würden als erstes die Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen auf den Prüfstand gestellt, wenn klar werde, dass irgendwo gekürzt werden müsse: „Das halte ich für sehr gefährlich und wird das Problem am Ende noch verschärfen. Wir müssen eigentlich genau den entgegengesetzten Weg einschlagen, nämlich private Mittel für Investitionen mobilisieren und den Sozialstaat reformieren, ihn zielgenauer machen sowie adäquat auf die demografische Entwicklung reagieren“. Wenn das nicht geschähe, werde man an den gleichen Punkt wie beim Thema Klimaschutz kommen, wo alle fragen, warum man denn nicht schon vor Jahren reagiert habe, wenn es doch schon so lange absehbar gewesen sei. Aus Sicht von Ploß sei dies eine Form von politischem Versagen: „Ich gehöre zu denjenigen, die auch während der CDU-geführten Regierung immer wieder den Finger in die Wunde gelegt haben, weil es meiner inneren Überzeugung entspricht. Dazu gehört, dass Projekte wie die Mütterrente, die Grundrente oder die Rente mit 63 entweder stark reformiert oder abgeschafft werden müssen. Wenn jedoch statt Reformen durchzusetzen an der Infrastruktur gespart wird, dann schlagen wir einen gefährlichen Irrweg ein, der im wahrsten Sinne des Wortes Wohlstand kosten könnte“.

Darüber hinaus sei es problematisch, dass es immer mehr staatliche Vorgaben gäbe, wie bspw. aktuell durch die europäischen Taxonomie-Verordnungen oder die Flottengrenzwerte



im Mobilitätsbereich. Hier wollten laut Ploß viele Unternehmen die Klimaziele erreichen und sich dafür richtig anstrengen. Wenig zielführend sei, dass der Staat ihnen den Weg zur Erreichung dieser Ziele vorgebe. Viele Unternehmen wollten bspw. auf Batterieantriebe und klimaneutrale Kraftstoffe wie E-Fuels setzen. Ein Teil der deutschen Politik wolle E-Fuels jedoch verbieten, da er meine, zu wissen, was der beste Weg sei: „Das heißt, dass wir lieber mit einem E-Auto fahren, das mit Braunkohlestrom läuft, als mit einem Auto mit Verbrennungsmotor, der mit E-Fuels betrieben wird, auch wenn bei Letzterem der Gesamtprozess klimaneutral ist. Das ist für mich politische Ideologie und immer mehr Staats- und Planwirtschaft. Stattdessen sollte technologieoffen herangegangen werden: Der Staat setzt die Ziele, aber der Weg, auf dem man die Ziele erreicht, muss in einer Marktwirtschaft den Unternehmen und Verbrauchern überlassen bleiben“.

Neben einem zielgenaueren Sozialstaat und Technologieoffenheit brauche es in Deutschland mehr Investitionen in Wissenschaft und Forschung. Wenn man sich weltweit umschaue, dann seien vor allem die Metropolen am erfolgreichsten, die auf Wissenschaft und Forschung setzten, wie bspw. Boston, Kopenhagen und Malmö. An deutschen Universitäten würden hingegen sogar bedeutende Professuren gestrichen, kritisiert Ploß: „Das wird dazu führen, dass der Wohlstand in Zukunft in anderen Gegenden entsteht und andere Regionen Antworten auf gesellschaftlich relevante Fragen finden, wie z.B. die Klimaziele erreicht oder Gesundheitsprobleme gelöst werden können“.

Schließlich brauche es dringend Reformen, um eine schnellere Realisierung von Infrastrukturprojekten zu erreichen. Hier müsse aus seiner Sicht u.a. vor allem das Verbandsklagerecht reformiert werden, weil es dazu führe, dass einige selbst ernannten Umweltverbände mit „Dauerklagewellen“ wichtige Infrastrukturvorhaben blockierten. „Und das können wir uns nicht erlauben“, mahnt Ploß am Ende seines Vortrags.





Der ZEIT-Herausgeber Josef Joffe Ph.D. moderierte die Tagung.

---

## IMPRESSUM

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

Text:  
**Dr. Ann Zimmermann**  
[zimmermann@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:zimmermann@stiftung-marktwirtschaft.de)

Fotos: Stefan von Stengel

Diese Publikation ist  
auch über das Scannen  
des QR-Codes  
kostenlos abrufbar:



# EUROPAS SCHULDENPROBLEM – WIE SICH DER GORDISCHE KNOTEN LÖSEN LÄSST

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 164 | Juli 2022





# EUROPAS SCHULDENPROBLEM – WIE SICH DER GORDISCHE KNOTEN LÖSEN LÄSST

Jörg König

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 164

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Worum es geht 04
- 2 Wie erklärt sich der Trend steigender Staatsverschuldung? 06
  - 2.1 Argumente für Staatsverschuldung 06
  - 2.2 Empirische Einordnung der traditionellen Schuldenargumente 06
  - 2.3 Polit-ökonomische Erklärungsansätze für Staatsverschuldung 09
- 3 Sind Europas Staatsschulden tragfähig? 10
  - 3.1 Bestimmungsgrößen der Schuldentragfähigkeit 10
  - 3.2 Einschätzung der Schuldentragfähigkeit ausgewählter Mitgliedstaaten 10
- 4 Institutionelle Rahmenbedingungen: Von Maastricht über die Finanz- und Schuldenkrise bis zur Corona-Pandemie 14
- 5 Der Wiederaufbaufonds der EU als Wegbereiter einer dauerhaften Schuldenunion? 18
  - 5.1 Entstehung und Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds 18
  - 5.2 Kritik am Wiederaufbaufonds 19
    - 5.2.1 NGEU leistet keine Krisenhilfe, sondern klassische Umverteilungspolitik 19
    - 5.2.2 Die EU-Schulden unterliegen nicht den Fiskalregeln und verzerren die Schuldentragfähigkeit der Mitgliedstaaten 22
    - 5.2.3 Die Rückzahlung der EU-Schulden ist nicht gesichert und eine Gemeinschaftshaftung nicht ausgeschlossen 23
    - 5.2.4 Es droht eine Perpetuierung der EU-Verschuldungskompetenz 24
- 6 Die EZB zwischen erlaubter Geld- und unerlaubter Fiskalpolitik 25
- 7 Schlussfolgerungen – Wie kann der gordische Schuldenknoten in Europa gelöst werden? 31

Literatur 35

Executive Summary 36

© 2022

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

ISSN: 1612 – 7072  
Titelfoto: © pixhook – istockphoto.com



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

## Vorwort

Die Schulden der Mitglieder der Europäischen Währungsunion wachsen. Und wachsen. Und wachsen. Stets will dabei keiner verantwortlich sein, sondern findet für sich eine einleuchtend klingende Erklärung (Lehman, Rezessionsgefahr, Corona, russischer Angriffskrieg). Immer wird beim Aufnehmen von Krediten von europäischen Zukunftsinvestitionen, Solidarität und Zusammenhalt gesprochen. Immer aber landet das billige Geld am Ende bei Nationalstaaten, die die Mittel im Regelfall für schnellen Konsum und zu selten für Zukunftsinvestitionen verwenden, während, besonders im Süden der Europäischen Union, politisch ihre Anstrengungen vor allem darauf gerichtet sind, sowohl Marktkorrektive (z.B. bei den Zinsaufschlägen) als auch Reformauflagen zu umgehen.

Mit den Schuldenbergen und den noch größeren versteckten Verbindlichkeiten sowie den inzwischen zur Routine gewordenen Verletzungen von Prinzipien, Vereinbarungen und Verträgen wachsen die Sorgen um die gemeinsame Währung. Wohin soll das Ganze eigentlich führen? Hat von den Verantwortlichen in EU-Kommission, Europäischer Zentralbank (EZB) und nationalen Hauptstädten, die sich oft als geschickte Jongleure situativer „Rettungen“ und Problemverschiebungen in die Zukunft erweisen, irgendjemand einen Plan für den Euroraum, der über die Beschaffung von frischem Geld und die Tagesdringlichkeiten des jeweils nächsten EU-Gipfels hinausreicht? Einen Plan, der echten europäischen Mehrwert, unter Umständen auch zu Lasten nationalstaatlicher Befugnisse, schafft?

Die Schuldenlast ist verheerend:

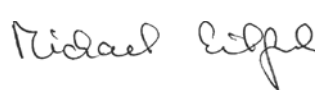
- „Rettungen“, neue Programme und „Fazilitäten“ haben die Konstruktionsfehler der Währungsunion eher verstärkt als beseitigt: Wenn Entscheidungen und Nutzen national sind, Finanzierung und Haftung aber immer supranationaler erfolgen, verkommt die Eurozone zum Selbstbedienungsladen.
- Es hat manchen Fortschritt beim Zusammenwachsen der Eurozone gegeben, aber insgesamt und vor allem bei der Entwicklung der Staatsverschuldung mehr Divergenz als Konvergenz.
- Die Europäische Kommission und die Zentralbank haben entgegen allen Zusicherungen eine intransparente Transferunion geschaffen, nennen diese aber nicht beim Namen. Nicht nur die Öffentlichkeit wird hinter die Fichte geführt, wie z.B. mit einem mit Corona begründeten „Wiederaufbauprogramm“, dessen Ausgaben nur zum kleineren Teil mit der Pandemie zu tun haben. Kommission, Regierungen und Notenbank belügen sich auch selbst: Von Annahmen über Wachstum und Schuldenabbau über Inflationsprognosen bis hin zu „nicht angerechneten, guten“ Schulden, von getürkten griechischen Daten über kreative französische Statistik und deutsche Schattenhaushalte zu neuen Wirtschaftszahlen aus Madrid, die vielen spanisch vorkommen.

- Regelverstöße werden nie sanktioniert, also faktisch belohnt und durch die entsprechenden Fehlanreize geradezu ermutigt.
- Die EU-Kommission agiert weniger als „Hüterin der Verträge“ und die EZB kaum im Sinne ihres Auftrags der Geldwertstabilität. Beide verstehen sich inzwischen offensichtlich in erster Linie als Staatsfinanzierer und Garanten des bequemen „Weiter so“. Beide sind wohl in Angststarre auf das schwerste der schwachen Glieder der Kette fokussiert, statt auf neue Stärke und Chancen.
- Statt eines soliden, auf wirtschaftlicher Stärke, Wettbewerb und Verlässlichkeit ruhenden Euros haben wir so eine potentielle Weichwährung bekommen, bei der mit der inneren Aushöhlung der Niedergang des Außenwerts zu korrespondieren scheint.
- Die Abwärtsdynamik wird dadurch unterstrichen, dass der Eintritt in die Eurozone allem Anschein nach nur noch für Staaten mit schwächerer Volkswirtschaft und großen EU-Subventionshoffnungen attraktiv ist.

Noch nie hat eine Währungsunion ohne staatliche Einheit und gemeinschaftliche Politik Bestand gehabt. Beim Euro sollte alles anders sein, versprach man vor 20 Jahren. Man würde gerne weiter an ihn und seine Vorteile glauben – aber was soll die Hoffnung erhalten, dass die Europäische Währungsunion nicht so endet wie ihr entfernter Vorläufer, die Lateinische Münzunion? Bei ihrer Gründung 1865 hatte man auf Sanktionen und Strafen bei Regelverstößen verzichtet. Es kam, wie es kommen musste, leider mit vielen Parallelen zur Entwicklung des Euro, ein griechischer Staatsbankrott eingeschlossen. Irgendwann hielt sich nur noch die Schweiz an die Regeln und ein italienischer Ökonom notierte 20 Jahre später: „Die Verbündeten halten ihre Allianz aufrecht einzig zu dem Zweck, Zeit zu gewinnen, dass einer auf den anderen, wenn möglich, die fatalen Konsequenzen des Bundes ablade“.

Es fehlt nicht viel für eine größere Eurokrise. Wie wäre es also damit, sich kurz vor Zwölf endlich ehrlich zu machen und auf nachhaltige Stabilität und Solidität des Euro, und damit auch auf Schuldenabbau, zu fokussieren? Einige Anregungen dazu sind der vorliegenden Schrift zu entnehmen.

Der informedia-Stiftung danken wir für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen  
Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

# 1 Worum es geht

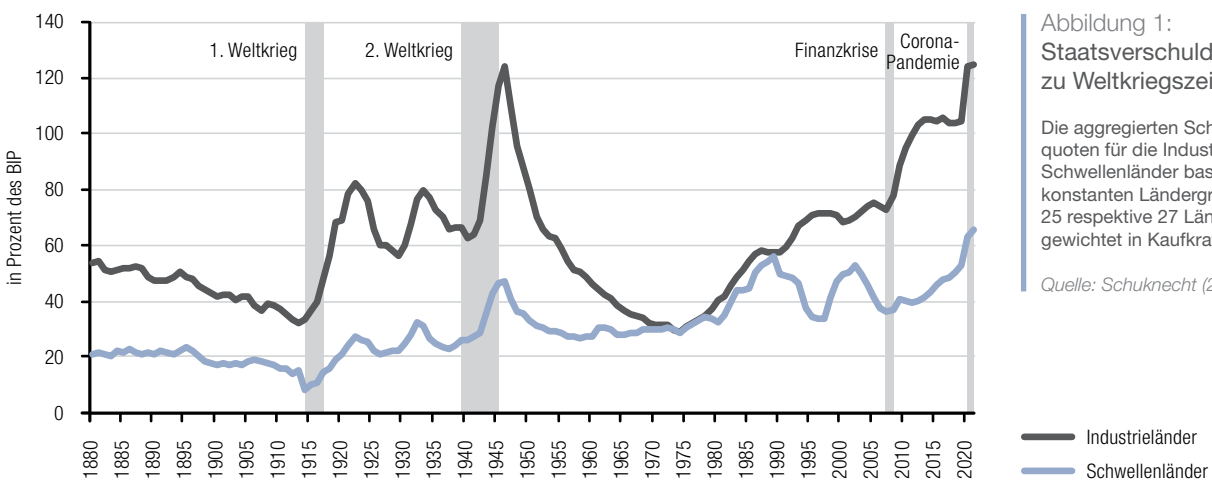
Europa steuert auf ein massives staatliches Schuldenproblem zu. In den meisten Industrie- und Schwellenländern der Welt sind die Staatsschulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) so hoch wie nie. Seit den 1970er Jahren sind die Schulden vor allem in den Industriestaaten erheblich angestiegen, von durchschnittlich weniger als 30 Prozent des BIP auf mittlerweile mehr als 120 Prozent. Ein derart hohes Schuldenniveau wurde bislang nur über die Kumulation zweier Weltkriege erreicht (vgl. Abbildung 1).

Während früher hohe Schuldenquoten üblicherweise im zeitlichen Verlauf wieder abnahmen und sich die Staatshaushalte in wirtschaftlich guten Zeiten konsolidierten, klettert die staatliche Verschuldung seit mittlerweile 50 Jahren fast überall kontinuierlich nach oben. Die globale Finanzkrise und die Corona-Pandemie haben die Verschuldungsproblematik in den vergangenen Jahren nochmals drastisch verschärft. Allerdings haben die Staaten auch in den wirtschaftlichen Boomphasen in der Regel mehr Geld ausgegeben als eingenommen, was zu den Rekordschulden in vielen Teilen der Welt und besonders in Europa geführt hat. Unter den 13 höchstverschuldeten Industrie- und Schwellenländern der Welt kommen inzwischen neun Länder aus Europa. Nur das vor dem Kollaps stehende sozialistische Staatssystem Venezuelas sowie der chronisch notenbankfinanzierte Zentralstaat Japans haben höhere Schuldenquoten als die europäischen Staaten.<sup>1</sup>

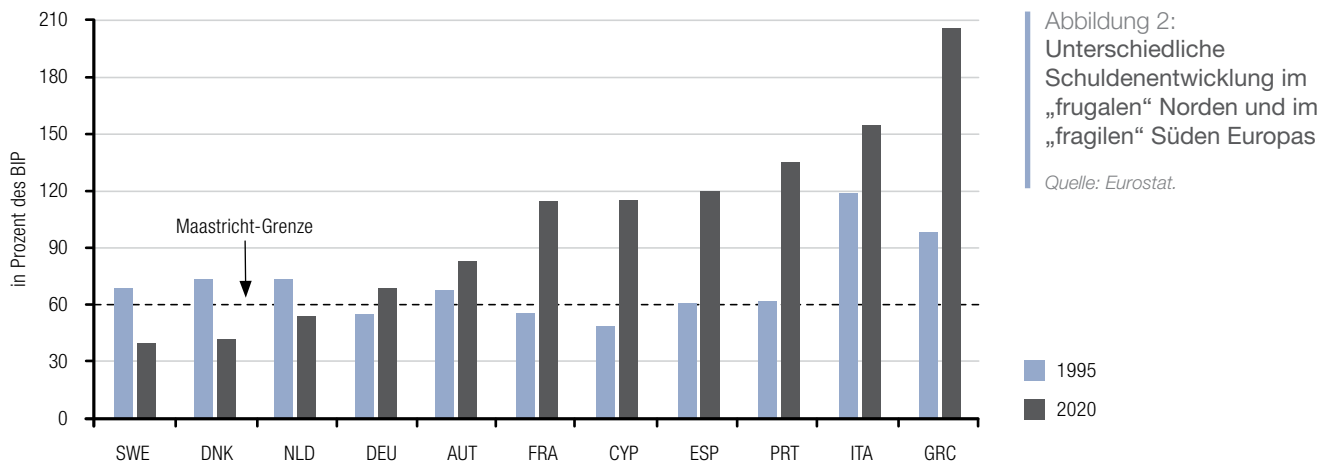
Dabei haben sich die Schulden innerhalb Europas – trotz einheitlicher Verschuldungsregeln – sehr unterschiedlich entwickelt. In den 1990er Jahren, als sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf die sogenannten Maastricht-Kriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt zur Begrenzung ihrer Haushaltsdefizite und der öffentlichen Verschuldung geeinigt hatten, waren die Schuldenquoten in der EU wesentlich homogener (vgl. Abbildung 2).

Zwar hatten einige Mitgliedstaaten wie Italien, Griechenland oder Belgien schon damals sehr hohe Schuldenquoten, jedoch konnten die inzwischen ebenfalls hoch verschuldeten Staaten Frankreich, Spanien, Portugal und Zypern die Maastricht-Schuldengrenze von 60 Prozent anfänglich noch einhalten. Doch während seither die sogenannten „frugalen Vier“ (Schweden, Dänemark, Niederlande und Österreich) ihre Schuldenquoten seit 1995 größtenteils reduzieren konnten, haben Frankreich und die meisten der hinsichtlich ihrer Finanzlage zunehmend als „fragil“ einzuschätzenden Staaten Südeuropas ihre Schuldenquoten im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt.

Gegenwärtig haben sieben von 19 Mitgliedstaaten der Eurozone eine Staatsschuldenquote von weit mehr als 100 Prozent. In Italien übersteigen die Staatsschulden das BIP inzwischen um das Eineinhalbfache, in Griechenland sogar um das Zweifache.



<sup>1</sup> Vgl. Global Debt Database des Internationalen Währungsfonds: [https://www.imf.org/external/datamapper/GG\\_DEBT\\_GDP@GDD/SWE](https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE).



Doch damit nicht genug: Mittlerweile nimmt auch die Europäische Kommission in großem Umfang Schulden für die Mitgliedstaaten auf, ohne jedoch ihre Rückzahlung gesichert zu haben. Im Rahmen ihres sogenannten Wiederaufbauprogramms „NextGenerationEU“ (NGEU), das zur Abfederung der ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie gedacht war, wird die EU rund 800 Mrd. Euro an Krediten aufnehmen und an die Mitgliedstaaten weiterreichen. Dabei werden die NGEU-Mittel, die erst bis zum Jahr 2058 vollständig zurückgezahlt und nicht in den Schuldenbilanzen der Mitgliedstaaten auftauchen sollen, in einigen Mitgliedstaaten zweistellige BIP-Prozentpunkte ausmachen. Folglich wären die nationalen Schuldenberge bei korrekter Berechnung sogar noch größer.

Derweil mehren sich Forderungen nach weiteren europäischen Schulden und einer dauerhaften EU-Verschuldungseinrichtung, etwa für den Klimaschutz oder für die Kriegsfolgen in der Ukraine. Die europäischen Fiskalregeln werden erneut durch die Ausweichklausel ausgesetzt und sollen perspektivisch weiter aufgeweicht werden. Auch die Europäische Zentralbank (EZB) tut sich sichtlich schwer damit, ihrem Mandat gerecht zu werden und fokussiert gegen Inflation vorzugehen, statt wie bisher den Euro-Staaten mit billigem Geld zu Hilfe zu eilen. Vor dem Hintergrund stei-

gender Preise und Zinsen und einer sich andeutenden globalen Rezession wachsen daher die Sorgen vor einer erneuten Staatsschuldenkrise in Europa. Dabei war die Krise nie wirklich überwunden und es nur eine Frage der Zeit, wann die Schuldenprobleme wieder deutlicher zutage treten. Dies umso mehr, als die meisten Betrachtungen der Staatsschuldenproblematik auf offiziellen Daten der betroffenen Länder bzw. Regierungen selbst beruhen. Diese Zahlen und Absichten aber sind durchaus zu hinterfragen und decken nur Teilaspekte ab. Die implizite Verschuldung, die insbesondere die Auswirkungen der demografischen Entwicklung berücksichtigt, übersteigt die explizite Verschuldung in vielen Mitgliedstaaten um ein Vielfaches.

Diese Entwicklung wirft grundlegende Fragen über die Beschaffenheit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf: Wie erklärt sich der Trend steigender Staatsverschuldung? Wie ist es um die Tragfähigkeit der europäischen Staatsschulden bestellt? Welche besondere Verantwortung tragen dabei die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten selbst? Wie wird die Wirtschafts- und Währungsunion zu der einst versprochenen Stabilitätsunion mit soliden Staatsfinanzen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaften? Diese Fragen werden in den nachfolgenden Kapiteln diskutiert.

## 2 Wie erklärt sich der Trend steigender Staatsverschuldung?

### 2.1 Argumente für Staatsverschuldung

Grundsätzlich sind Schulden ein wichtiges Instrument staatlicher Finanzpolitik. Traditionell werden folgende Argumente für Staatsverschuldung vorgebracht<sup>2</sup>:

1. Ein zeitweiser Anstieg der Verschuldung lässt sich beispielsweise mit dem Ziel der Steuerglättung rechtfertigen. Bei im Zeitverlauf stark schwankenden staatlichen Einnahmen oder Ausgaben würde eine ständige Anpassung der steuerlichen Finanzierung zu vergleichsweise stärkeren Verzerrungen führen als eine konstante Belastung über die Zeit. Budgetdefizite (und -überschüsse) dienen in einem solchen Umfeld als Puffer, der fiskalische Schwankungen ausgleicht. Mittels Staatsverschuldung kann die Politik somit Effizienzverluste vermeiden.
2. Insbesondere in einer akuten Krise lässt sich begründen, die Volkswirtschaft durch den gezielten Einsatz von Staatsschulden zu stützen, um einen größeren wirtschaftlichen Einbruch zu vermeiden. Anstatt Rettungsmaßnahmen kurzfristig über Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen zu finanzieren, werden die zusätzlichen Lasten über Kredite zeitlich gestreckt. Bei wirtschaftlicher Unterauslastung sollen staatliche Konjunkturpakete einen volkswirtschaftlichen Nachfrageeffekt erzielen („deficit spending“). Im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik wird zur Abfederung von Rezessionen mehr staatliches Geld ausgegeben als eingenommen, während im wirtschaftlichen Aufschwung der Staat über höhere Einnahmen oder geringere Ausgaben die Defizite wieder ausgleicht und Rücklagen für die nächste Krise bildet. Idealerweise wird dadurch eine Steuer- und Konjunkturglättung erreicht.
3. Neben der Überbrückungs- und Stabilisierungsfunktion wird traditionell auf die Lastenverschiebungsfunktion von Staatsschulden verwiesen. Dabei sollen nicht die aktuellen Steuerzahler die Gesamtkosten der Staatstätigkeit tragen, sondern die zukünftige Steuerzahlergeneration soll in dem Ausmaß an der Finanzierung beteiligt werden, wie sie Nutznießer der Maßnahme ist („Pay-as-you-use“-Prinzip). Solche Argumente der intergenerationalen

Gerechtigkeit werden insbesondere hinsichtlich der Nutzung staatlicher Infrastruktur angeführt. In diesem Kontext wird häufig argumentiert, dass Staatsschulden kommende Generationen nicht zwangsläufig belasten müssen. Voraussetzung hierfür sei, dass die zusätzlichen Staatsausgaben in langfristig rentable Investitionen fließen würden, die das Produktionspotential der Volkswirtschaft erhöhen und damit für kommende Generationen wohlfahrtssteigernd wirken. Diese Vorstellung gilt als „Goldene Regel“ der Staatsverschuldung.

4. Darüber hinaus wurde in den vergangenen Jahren besonders das tiefe Niedrigzinsumfeld als Argument für Staatsschulden angeführt. So hob unter anderem Blanchard (2019) hervor, dass Staatsschulden keine fiskalischen Kosten verursachen, solange die Refinanzierungszinsen des Staates niedriger sind als die Wachstumsraten des BIP. Der Staat könne dann gewisse Primärdefizite erzielen, ohne dass es zu einem Anstieg der Schuldenquote kommt. Die Schulden von heute seien unter diesen Umständen nicht die Steuern von morgen. Der Erfolg einer solchen Strategie hängt freilich von einer beständig negativen Zins-Wachstums-Differenz ab – „admittedly a big if“ wie Blanchard zugibt. Befürworter dieser These sprechen von einem „free lunch“, der ausgenutzt werden sollte und dem fiskalische Defizit- und Schuldenregeln nicht im Wege stehen dürften.<sup>3</sup>

### 2.2 Empirische Einordnung der traditionellen Schuldenargumente

Wie können die stark gestiegenen Staatsschuldenquoten der vergangenen 50 Jahre den traditionellen Schuldenargumenten zugeordnet werden? Der trendmäßige Anstieg der Verschuldung lässt sich mit konjunkturellen Phänomenen oder singulären Ereignissen nicht zufriedenstellend erklären. Zwar tragen Rezessionen erkennbar zur Erhöhung der Verschuldung bei. In wirtschaftlich normalen Zeiten fordert die traditionelle ökonomische Theorie aber den Budgetausgleich, womit ein dauerhaftes Schuldenwachstum nicht vorgesehen ist. Es ist offensichtlich, dass Finanzierungsdefizite nach Abklingen von Krisen mehrheitlich nicht wieder so zurückgeführt wurden, dass ein Haushaltsausgleich im Konjunkturverlauf erfolgte.

<sup>2</sup> Zu den traditionellen Begründungen der Staatsverschuldung siehe u.a. Holtfrerich et al. (2015).

<sup>3</sup> Vgl. Hüther und Südekum (2020).



Vor allem in den 1970er Jahren wurde antizyklische Finanzpolitik häufig einseitig betrieben und eine permanente Konjunktursteuerung durch den Staat verfolgt. Als beispielhaft hierfür gilt die Phase der globalen Nachfragesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1982.<sup>4</sup> Mit der Devise „Konjunktur ist nicht unser Schicksal, sondern unser Wille“, wurde die Überzeugung, die Wirtschaft könne durch nachfragestimulierende Politik gesteuert werden, untermauert. Mittels kreditfinanzierter Konjunkturprogramme wurde erfolglos versucht, gleichzeitig Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wachstum zu garantieren. Innerhalb dieser Zeit verdreifachten sich die Sozialausgaben, vervierfachten sich die Schulden des Bundes und verzehnfachten sich die Zinslast sowie Arbeitslosenquote. Ein wesentlicher Fehlschluss bestand darin, tieferliegende strukturelle Probleme mit konjunkturpolitischen Maßnahmen angehen zu wollen.

Hinzu kommt, dass selbst in Krisenzeiten antizyklische Konjunkturmaßnahmen kaum effizient sind, wenn sie Mitnahmeeffekte generieren, private Investitionen verdrängen oder zu spät wirken. Verzögerte Wirkungen von Konjunkturmaßnahmen oder überdimensionierte Ausgabenprogramme können dazu führen, dass eine antizyklisch geplante Finanzpolitik prozyklisch wirkt. Bei hohem Auslastungsgrad der Wirtschaft kann dies eine Überhitzung der Wirtschaft zur Folge haben und es droht, vor allem in Kombination mit einer zu expansiv ausgerichteten Geldpolitik, eine außer Kontrolle laufende Inflation. Dies war vielerorts in den beiden Ölpreiskrisen der 1970er Jahre der Fall. Seit Ende 2021 muss zunehmend befürchtet werden, dass sich dieses Szenario in den USA und Europa wiederholt. Zum perfekten Timing antizyklischer Kon-

junkturmaßnahmen gehört daher auch, den richtigen Zeitpunkt für den Ausstieg nicht zu verpassen und der politischen Versuchung zu widerstehen, mit immer neuen Aktionen das Wirtschaftswachstum weiter anschieben zu wollen. Werden Krisenmaßnahmen zu weit gestreckt, entstehen Fehlanreize, die notwendige Anpassungsprozesse behindern und dazu führen, dass unproduktive Unternehmen zu lange im Markt verbleiben oder Arbeitnehmer zu lange vom Markt ferngehalten werden. Beides wirkt sich ungünstig auf das Wirtschaftswachstum und somit auf die Schuldenquote aus.

Die Annahme, dass Staatsschulden kommende Generationen nicht belasten müssen, wenn sie in produktivitätssteigernde Investitionen fließen, ist theoretisch gewiss nicht falsch. Empirisch betrachtet ist sie jedoch eher die Ausnahme. Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgabenseite des Staates zeigt, dass der Anteil potenziell produktivitätssteigernder Staatsausgaben in den vergangenen Jahrzehnten im Durchschnitt eher abnahm und nicht zunahm (vgl. Abbildung 3). Staatliche Investitionen beanspruchen – trotz steigender Staatsverschuldung – einen immer geringeren Anteil an den Staatsausgaben. War vor 150 Jahren noch ein Fünftel des Staatsbudgets für Investitionen reserviert, sind es inzwischen deutlich weniger als zehn Prozent. Auch beim Humankapital ist die Lage nicht viel besser: Obwohl sie tendenziell wachstumsfördernd sind und in keiner Koalitionsvereinbarung und Sonntagsrede fehlen dürfen, stagnieren seit mehr als 50 Jahren die staatlichen Bildungsausgaben. Das ist insbesondere für ressourcenarme Staaten wie die europäischen unvorteilhaft. Zusammengenommen machen Bildungsausgaben und Investitionen in Industriestaaten derzeit weniger als 20 Prozent des Staatsbudgets aus.

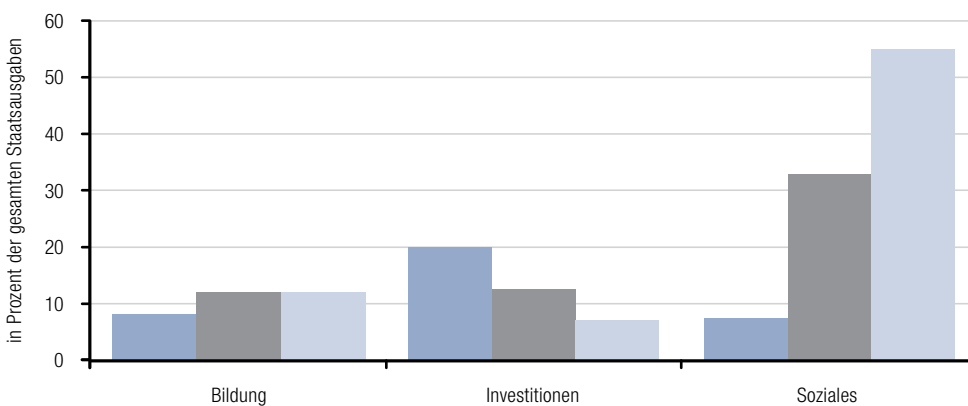


Abbildung 3: Erhöhung der Staatsquoten führt nicht zu einem größeren Anteil an Staatsausgaben für Bildung und Investitionen

Durchschnittliche Staatsausgaben für Bildung, Investitionen und Soziales von 25 Industriestaaten

Quelle: Schuknecht (2020).

■ 1870 ■ 1960 ■ 2017

4 Vgl. Kronberger Kreis (1983), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1983) und Gaul (2009).

Den weitaus größten Anteil an den gesamtstaatlichen Ausgaben nehmen inzwischen die Sozialausgaben mit mehr als 50 Prozent ein. Vor 60 Jahren vereinnahmten sie nur rund ein Drittel des Staatsbudgets, vor 150 Jahren sogar weniger als zehn Prozent. Die in dieser Zeit erfolgte Vervierfachung der Staatsquote, also der Staatsausgaben in Relation zum BIP (von 11 Prozent im Jahr 1870 auf 44 Prozent im Jahr 2017), wurde demnach nahezu vollständig von der Ausdehnung des Sozialstaates absorbiert.<sup>5</sup>

In der Eurozone ist die Staatsquote gemäß Eurostat in den vergangenen Jahren, auch bedingt durch die Corona-Pandemie, nochmals deutlich angestiegen: von durchschnittlich 47 Prozent im Jahr 2017 auf rund 54 Prozent im Jahr 2020. Dabei entfallen rund 58 Prozent der Staatsausgaben auf die soziale Sicherung und das Gesundheitswesen. Die Hälfte dieser Ausgaben fließen in die Alterssicherung, die damit den größten Einzelposten darstellt. Besonders hoch sind die Ausgaben für die Alterssicherung in den hochverschuldeten Staaten Europas: Griechenland (knapp 16 Prozent), Italien (15 Prozent) und Frankreich (14 Prozent) haben im Jahr 2020 für die ältere Generation in Relation zum BIP weit über dem Durchschnitt der Eurozone (11,6 Prozent) ausgegeben, während etwa Deutschland (trotz „Rente mit 63“, „Mütterrente“ etc.) mit gut zehn Prozent oder etwa die Niederlande mit knapp sieben Prozent weitaus weniger staatliche Altersausgaben tätigten. Die relativ teuren Rentensysteme Südeuropas gehen zu Lasten der Staatskasse und sind damit zentral mitverantwortlich für die hohen fiskalischen Lasten.

Ein größeres staatliches Budget und mehr Staatsschulden führen demnach oftmals nicht, wie gern suggeriert wird, zu generationengerechten Investitionen, sondern – vor allem in stark alternden Gesellschaften – entfallen auf immer höhere Ausgaben für Renten-, Pflege- und andere Sozialleistungen. Diese Leistungen mögen besonders für den älteren Teil der Gesellschaft erfreulich sein. Sie erhöhen aber eben gerade nicht das Produktionspotenzial, sondern belasten die kommenden Generationen über die zukünftig zu bedienenden Staatsschulden und eine tendenziell geringere Produktivität zusätzlich. Die in diesem Kontext oftmals vorgebrachte These, fiskalische Regeln wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU oder die Schuldenbremse in Deutschland würden notwendige Investitionen verhindern, erscheint vor dem Hintergrund langfristiger Trends geradezu grotesk.

Auch die These des „free lunch“ bleibt eher theoretischer Natur.<sup>6</sup> Staatsschulden belasten die Staatshaushalte fortlau-

fend durch Zinsausgaben. In den vergangenen Jahrzehnten hat es zwar vielerorts längere Perioden gegeben, in denen die Zins-Wachstum-Differenz negativ war – die Wirtschaft des Landes also schneller wuchs als die Zinsen für die Refinanzierung der Staatsschulden. Allerdings ist es aus mehreren Gründen problematisch, sich zur Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit auf eine negative Zins-Wachstums-Differenz zu verlassen.

Erstens ist es schwierig vorherzubestimmen, wie sich Zinsen und Wirtschaftswachstum auf lange Sicht entwickeln. Schließlich müssen Schulden nach Ende der Laufzeit wenigstens durch neue, zu den dann gültigen Bedingungen, ersetzt werden. Schätzwerte für langfristige Gleichgewichtszinsen und Potenzialwachstum, die zumindest eine Tendenz über die künftige Entwicklung aufzeigen könnten, sind jedoch mit sehr großer Unsicherheit behaftet und reagieren äußerst empfindlich auf veränderte Annahmen. Sie stellen daher keinen verlässlichen Indikator dar, um sich vermeintlich risikolos zu verschulden. Selbst längere Phasen extrem niedriger Zinsen sind kein Garant dafür, dass diese Situation jahrzehntelang fortgeschrieben werden kann. Zinsen können etwa durch finanzielle Repression künstlich niedrig gehalten werden, steigen aber wieder an, sobald signalisiert wird, dass die zinsverzerrende Politik aufgegeben wird. Schulden, die zunächst günstig aufgenommen werden konnten, müssen im weiteren Verlauf teuer refinanziert werden.

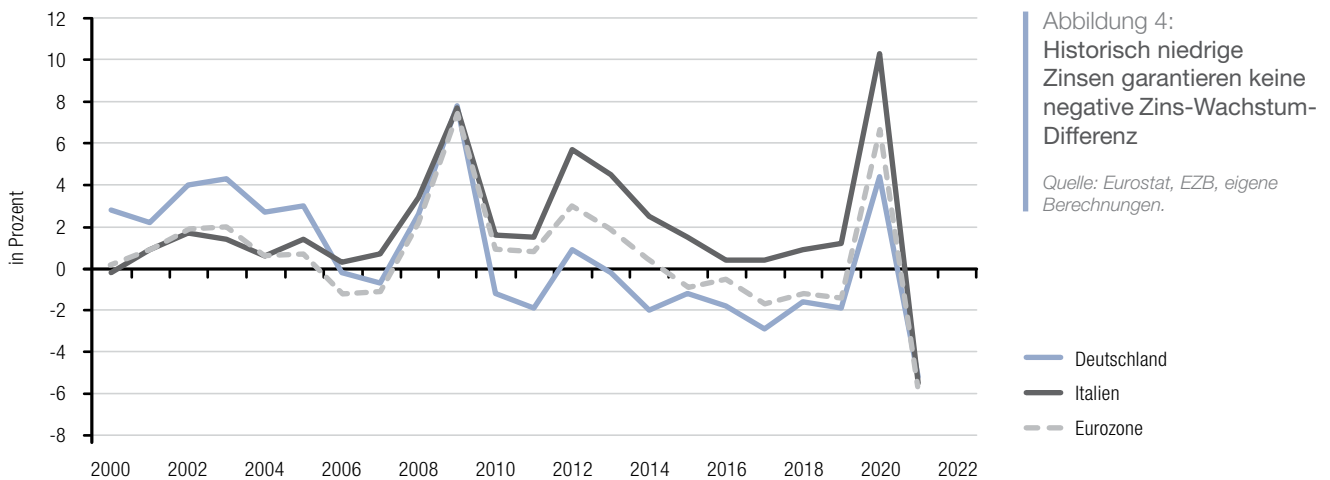
Zweitens muss immer mit einem abrupten Anstieg der Zinsen oder einem Einbruch der Wirtschaft gerechnet werden, wie die aktuelle Situation in Europa zeigt. Empirische Studien legen für Italien und andere Mitgliedstaaten Umkehrwahrscheinlichkeiten von zum Teil über 50 Prozent innerhalb von zehn Jahren nahe.<sup>7</sup> Dies wirkt sich besonders für hoch verschuldete Staaten schnell nachteilig aus, da hier selbst kleine Zinssprünge schon zu hohen zusätzlichen Zinslasten führen. Folglich müssten große Konsolidierungsanstrengungen unternommen werden, um die hohe Schuldenquote wenigstens zu stabilisieren. Üblicherweise sprechen sich Befürworter höherer Verschuldung dann aber nicht für große Konsolidierungsanstrengungen aus.

Drittens scheint es einigen Staaten selbst bei historisch niedrigen Zinsen nicht zu gelingen, eine negative Zins-Wachstums-Differenz zu erreichen. Beispielsweise konnte Italien wegen seiner chronischen Wachstumsschwäche in den ersten 20 Jahren der Währungsunion keine einzige negative Differenzrate erzielen (vgl. Abbildung 4).

<sup>5</sup> Vgl. Schuknecht (2022).

<sup>6</sup> Vgl. Mauro und Zhou (2021), Pamies et al. (2021) und Rogoff (2021). Für die Diskussion, ob die Schulden in Deutschland einen „free lunch“ darstellen, siehe etwa Feld (2020) und Lenz (2020).

<sup>7</sup> Vgl. SVR (2019).



Unter dem Strich gibt es für die Annahme einer nahezu dauerhaften negativen Zins-Wachstums-Differenz keine Garantie. Diese wäre aber bei permanenter Überschuldung für das fortgesetzte Vertrauen der Gläubiger in die Schuldentragfähigkeit eines Staates höchst erforderlich.

### 2.3 Polit-ökonomische Erklärungsansätze für Staatsverschuldung

Neben traditionellen Argumenten existiert eine Reihe polit-ökonomischer Erklärungsansätze für Staatsverschuldung.<sup>8</sup> Während die traditionellen Argumente den Staat als informierten, wohlwollenden Sozialplaner sehen, haben polit-ökonomische Ansätze diese Annahme aufgegeben. Sie untersuchen den Effekt politischer Systeme auf Staatsverschuldung und betrachten Politiker als homo oeconomicus, der sich am Eigennutzen orientiert.

Empirisch relativ gut gesichert ist der Einfluss der politischen Fragmentierung auf die Staatsverschuldung. Fragmentierung bezogen auf die Fiskalpolitik misst die Anzahl der Akteure und Interessensgruppen, die an der Haushaltsaufstellung und dessen Verabschiedung beteiligt sind. Greifen mehrere unterschiedliche politische Akteure auf eine gemeinsame fiskalische Ressource zu, kommt es zur Übernutzung. Je nach Art des politischen Systems wirkt sich diese unterschiedlich aus. In Präsidialsystemen mit Mehrheitswahlrecht

verschafft die Fragmentierung sich direkt über die Legislative Einfluss auf die Finanzpolitik, da hier eine hohe Konzentration von Nutzen bei breiter Streuung der Kosten möglich ist. Dieses Phänomen lässt sich beispielsweise für Frankreich empirisch gut belegen.<sup>9</sup>

In parlamentarischen Demokratien mit Verhältniswahlrecht ist die Fragmentierung von der Parteienlandschaft abhängig. Je mehr Parteien an der Regierung beteiligt sind und je größer das Kabinett ist, desto höher fällt die Übernutzung aus. Dieser Zusammenhang konnte mit Daten der „alten“ Mitgliedstaaten (EU-15) belegt werden.<sup>10</sup>

Empirisch relativ gut gesichert ist auch die Rolle von Wahlen. Einerseits spielt Verschuldung eine wichtige Rolle für Politiker, um mit „Wahlgeschenken“ von der Mehrheit der gegenwärtigen Wählergeneration wiedergewählt zu werden. Andererseits kann die Regierung auch eine strategische Verschuldung vornehmen, wenn sie davon ausgeht, nicht wiedergewählt zu werden und sie den Nachfolgern wenig fiskalischen Spielraum überlassen möchte.<sup>11</sup> Die strategische Staatsverschuldung wird dabei umso eher zu einem Anstieg der Staatsverschuldung führen, je häufiger Regierungswechsel passieren. erinnert sei hier an die politischen Erfahrungen in Italien: In den vergangenen 75 Jahren hat das Land 67 Regierungen und 30 verschiedene Ministerpräsidenten hervorgebracht. Angesichts der italienischen Parlamentswahl spätestens im Frühjahr 2023 dürften diese Zahlen schnell weiter steigen.

<sup>8</sup> Für eine ausführliche Diskussion zur empirischen Einordnung polit-ökonomischer Ansätze siehe Feld (2011).

<sup>9</sup> Vgl. Cadot, Röller und Stephan (2006).

<sup>10</sup> Vgl. Perotti und Kontopoulos (2002).

<sup>11</sup> Vgl. Alesina und Tabellini (1990).

### 3 Sind Europas Staatsschulden tragfähig?

#### 3.1 Bestimmungsgrößen der Schulden- tragfähigkeit

Zur Bestimmung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wird üblicherweise die Entwicklung des Schuldenstands sowie des jährlichen Bruttofinanzierungsbedarfs in Relation zum BIP prognostiziert und ausgewertet. Ausgehend von den Überlegungen von Domar (1944) stehen vor allem vier ökonomische Kennzahlen im Fokus von Schuldentragfähigkeitsanalysen: der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand in Prozent des BIP, der Primärsaldo in Prozent des BIP (also der Finanzierungssaldo des Staates ohne Zinszahlungen), der durchschnittliche Zinssatz der Staatsschulden und die Wachstumsrate des BIP.

Die Staatsverschuldung wird in der Regel dann als tragfähig angesehen, wenn unter realistischen Annahmen und Stressszenarien die Schuldenquote mindestens stabil bleibt oder bis zu einem gewünschten Prozentsatz abgebaut wird. So beruht beispielsweise die Intuition der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes festgesetzten Defizitobergrenze von drei Prozent des BIP darauf, dass bei einer Schuldenquote von 60 Prozent und einer nominalen Wachstumsrate des BIP von fünf Prozent ein Anstieg der Schuldenquote verhindert wird. Zudem kann dadurch ermittelt werden, wie hoch der jährliche Konsolidierungsbedarf ist, um innerhalb einer gewissen Zeit eine bestimmte Zielmarke (z.B. 60 Prozent des BIP) zu erreichen oder um langfristig die intertemporale Budgetrestriktion zu erfüllen, die eine Rückzahlung aller Schulden impliziert. Die Staatsverschuldung sollte dann dem diskontierten Wert zukünftiger Primärüberschüsse entsprechen.

Der jährliche Bruttofinanzierungsbedarf bestimmt sich wiederum aus den verfügbaren Mitteln und Rückzahlungsverpflichtungen des Staates. Er ist definiert als die Differenz aus Primärüberschuss und dem fälligen Schuldendienst (Tilgungs- und Zinszahlungen) in Relation zum BIP. Mit einem geringeren Bruttofinanzierungsbedarf sinkt die Notwendigkeit der Prolongation fälliger Schuldverpflichtungen. Geprüft wird, ob ein Land die künftigen Zahlungen bei Fälligkeit leisten kann.

Solche deterministischen Ansätze lassen naturgemäß

außer Acht, dass die Politik im Zeitablauf auf sich verändernde Situationen reagieren muss und sich dies wiederum auf wirtschaftliche Kennzahlen auswirkt. Insbesondere in Krisensituationen ist mit einer abrupten Verschlechterung von Wirtschaftswachstum und Zinsbedingungen zu rechnen. Es kommt dabei vor allem auf die Einschätzung der Finanzmärkte an, ob die Bedienung der Rückzahlungsverpflichtungen dann als gesichert angesehen werden. Um Refinanzierungsrisiken zu begrenzen, sollte der Bruttofinanzierungsbedarf daher nicht zu hoch ausfallen. Die Eurogruppe und internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) sehen den Schwellenwert für den Bruttofinanzierungsbedarf, ab dem die Schuldentragfähigkeit angezweifelt wird, üblicherweise bei 15 bis 20 Prozent des BIP.

Im Folgenden wird die Schuldentragfähigkeit vor allem in der mittleren Frist untersucht. In langfristigen Analysen sollte die explizite Verschuldung idealerweise um die sogenannte „implizite Verschuldung“ ergänzt werden. Die implizite Verschuldung erfasst künftige Zahlungsverpflichtungen wie die Zusagen aus den sozialen Sicherungssystemen und übersteigt die explizite Verschuldung oftmals um ein Vielfaches.<sup>12</sup>

#### 3.2 Einschätzung der Schuldentragfähigkeit ausgewählter Mitgliedstaaten

Wie ist es um die Tragfähigkeit der europäischen Staatsschulden bestellt? Die Europäische Kommission weist in ihren jährlichen Schuldentragfähigkeitsberichten national unterschiedlich hohe Risiken für die kurze, mittlere und längere Frist aus. In ihrem neuesten Bericht vom April 2022 sieht sie bei insgesamt zehn Mitgliedstaaten hohe Tragfähigkeitsrisiken in der mittleren Frist.<sup>13</sup> Allerdings hat die Kommission offiziell selten ernsthafte Zweifel an der Schuldentragfähigkeit ihrer Mitgliedstaaten aufkommen lassen. Selbst im Falle Griechenlands war die Prognose meistens überaus optimistisch – trotz der faktischen Zahlungsunfähigkeit des Landes in den Jahren 2012 und 2015 und der daraufhin erfolgten Rettungsaktionen (Bail-outs).<sup>14</sup>

So kam die Kommission etwa im März 2012, als private Gläubiger einen „freiwilligen“ Schuldenschnitt von mehr als

<sup>12</sup> Siehe hierzu die regelmäßig von der Stiftung Marktwirtschaft herausgegebene Generationenbilanz und das fiskalische EU-Nachhaltigkeitsranking, in denen die implizite Verschuldung für Deutschland und die EU-Mitgliedstaaten berechnet wird, die in Addition mit der expliziten Verschuldung die sogenannte Nachhaltigkeitslücke ausweist, vgl. z.B. Raffelhüschen et al. (2021).

<sup>13</sup> Vgl. Europäische Kommission (2022).

<sup>14</sup> Für eine eingehende Betrachtung der griechischen Rettungsaktionen siehe Sinn (2015), König (2016a) sowie Fuest und Becker (2017).

50 Prozent vollziehen mussten, zu der Einschätzung, dass sich die Schuldenquote Griechenlands innerhalb weniger Jahre von über 160 Prozent auf unter 130 Prozent abbauen und bis zum Jahr 2030 auf nahezu 80 Prozent halbieren würde.<sup>15</sup> Dies war offenkundig ein Trugschluss. Trotz zahlreicher begünstigender Maßnahmen – neben der größten Umschuldung der Nachkriegszeit im Frühjahr 2012 erhielt Griechenland zwischen 2010 und 2018 rund 278 Mrd. Euro aus drei Rettungspaketen zu extrem günstigen Kreditkonditionen, inklusive Tilgungs- und Zinsstundungen und gestreckten Rückzahlungen bis in das Jahr 2070 – sowie eines in den Corona-Vorjahren besonders positiven Wachstumsumfeldes stieg die griechische Staatsverschuldung bis zum Jahr 2019 auf über 180 Prozent des BIP. Durch Corona wuchs die griechische Staatsschuldenquote allein im Jahr 2020 um nochmals rund 25 Prozentpunkte auf 206 Prozent des BIP.

Die Schuldensituation Griechenlands wurde allein schon deshalb über viele Jahre als tragfähig eingestuft, da ohne eine positive Einschätzung der Schuldtragfähigkeit die Finanzhilfen von der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und ihrem Nachfolger, dem dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), nicht hätten erteilt werden dürfen. Im Frühjahr 2020 hat die Kommission allen Mitgliedstaaten die Tragfähigkeit ihrer Staatsschulden bescheinigt, obwohl bereits prognostiziert wurde, dass die Corona-Pandemie zu erheblichen fiskalischen Belastungen führen wird.<sup>16</sup> Ein anderes Ergebnis war politisch nicht gewünscht, da die erleichterten Kreditlinien des ESM als Teil des ersten gewichtigen Corona-Hilfspakets der EU prinzipiell allen Mitgliedstaaten offenstehen sollten.

Von einer griechischen Schuldentragfähigkeit kann derzeit überhaupt nur gesprochen werden, weil Griechenland in den kommenden Jahren – dank der mehrfach angepassten Kreditkonditionen und des hohen Umfanges an direkten und indirekten Schuldenerleichterungen<sup>17</sup> – vergleichsweise wenig Schulden zurückzahlen bzw. revolvingieren muss. Allein der ESM hält mehr als 50 Prozent der griechischen Staatsverschuldung, die Griechenland erst ab dem Jahr 2034 in Etappen zurückzahlen muss. Die durchschnittliche Laufzeit der griechischen ESM-Kredite beträgt 31 Jahre. Die Überschuldung Griechenlands fällt somit in Kombination mit den

sehr niedrigen effektiven Zinssätzen für die EFSF- und ESM-Hilfen von nur 1,0 respektive 1,3 Prozent fiskalisch kaum ins Gewicht.<sup>18</sup> Die Schuldentragfähigkeit Griechenlands ist demnach kurzfristig nicht bedroht.

Dies könnte sich allerdings ändern, wenn neue Schulden zukünftig zu marktgerechteren und dementsprechend höheren Zinsen aufgenommen werden müssen. Eine solche Entwicklung ist nicht ausgeschlossen, wie die vergangenen Monate gezeigt haben. In Erwartung einer restriktiveren Geldpolitik der EZB infolge der hohen Inflation haben sich die Zinsen in Europa in relativ kurzer Zeit deutlich erhöht. Der Grund ist, dass Investoren eine Veränderung in der Geldpolitik einpreisen und für größere Bonitätsrisiken höhere Zinsen verlangen. Gemäß Eurostat betragen die Renditen 10-jähriger griechischer Anleihen im Jahr 2021 durchschnittlich nur 0,9 Prozent, während im Juni 2022 im Durchschnitt bereits knapp vier Prozent verlangt wurden. Hält dieser Trend an, könnte die Schuldentragfähigkeit Griechenlands zumindest mittelfristig wieder in Zweifel gezogen werden.

Ähnliches gilt für die anderen hochverschuldeten Staaten Europas – allen voran Italien. Schaut man sich die Schuldenprojektion der Kommission aus dem Jahr 2012 an, so müsste die Schuldenquote Italiens aktuell bei rund 100 Prozent und im Jahr 2030 nahe an der Maastricht-Grenze von 60 Prozent liegen. Die seit mindestens zwei Jahrzehnten anhaltende wirtschaftliche Stagnation in Italien hat allerdings dazu geführt, dass die Schuldenquote bereits vor Corona im Jahr 2019 auf 134 Prozent angewachsen ist. Die Corona-Pandemie hat nochmals eine um rund 20 Prozentpunkte höhere Verschuldung bewirkt. Auch Italien sollte sich auf dauerhaft höhere Zinsen einstellen, falls Investoren die Risikobepreisung von Staatsanleihen wieder stärker an der fiskalischen Belastung der Staaten ausrichten. Die italienischen Renditen haben sich im Jahresverlauf 2022 ebenfalls vervielfacht, von rund einem Prozent im Dezember 2021 auf zeitweise mehr als vier Prozent im Juni 2022. Zuletzt waren die Renditen 10-jähriger italienischer Anleihen im Dezember 2013 auf mehr als vier Prozent gestiegen. Langfristige Zinssätze von mehr als vier Prozent waren in Italien bis zum Jahr 2014 die Regel, erst die Null- und Negativzinspolitik sowie die Anleihekaufprogramme der EZB sorgten für historisch niedrige Zinsen.

15 Vgl. Europäische Kommission (2012).

16 Vgl. Europäische Kommission (2020).

17 Meyer (2018) beziffert den Umfang der Schuldenerleichterungen, der Griechenland zwischen den Jahren 2012 und 2017 gewährt wurde, auf 281 bis 298 Mrd. Euro, was in etwa 90 Prozent der griechischen Staatsverschuldung im Jahr 2017 ausmachte.

18 <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance/programme-database/interests-and-fees>.



Zwar dürfte auch Italien seine Staatsschulden vorerst weiter stemmen können, da diese im Schnitt über sieben Jahre laufen und es folglich dauert, bis sich höhere Zinsen auf den Staatshaushalt durchschlagen. Wie schnell sich die Schulden Tragfähigkeit allerdings verschlechtern kann, verdeutlicht ein selbst durchgerechnetes Szenario, das zukünftig bis zu zwei Prozentpunkte höhere Zinsen unterstellt. So

zeigen Abbildung 5 und Abbildung 6, dass sich die Schuldenquote und der Bruttofinanzierungsbedarf in Italien bis zum Jahr 2030 drastisch erhöhen, wenn die durchschnittlichen Zinsen in Italien bis zum Jahr 2024 sukzessive ansteigen und danach um zwei Prozentpunkte höher ausfallen als in der Basisprognose der Kommission im Frühjahr 2022 angenommen.<sup>19</sup>

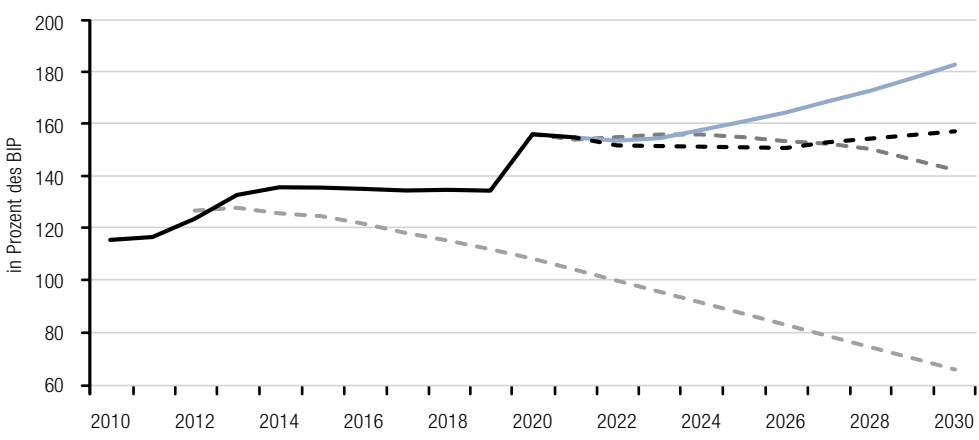


Abbildung 5: Eigene Projektion sowie Projektionen der Kommission zur Entwicklung der Schuldenquote in Italien  
Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

- Schuldenquote 2010–2021
- - Basisszenario 2012
- - Basisszenario 2020
- - Basisszenario 2022
- Eigenes Szenario „Zinserhöhung“

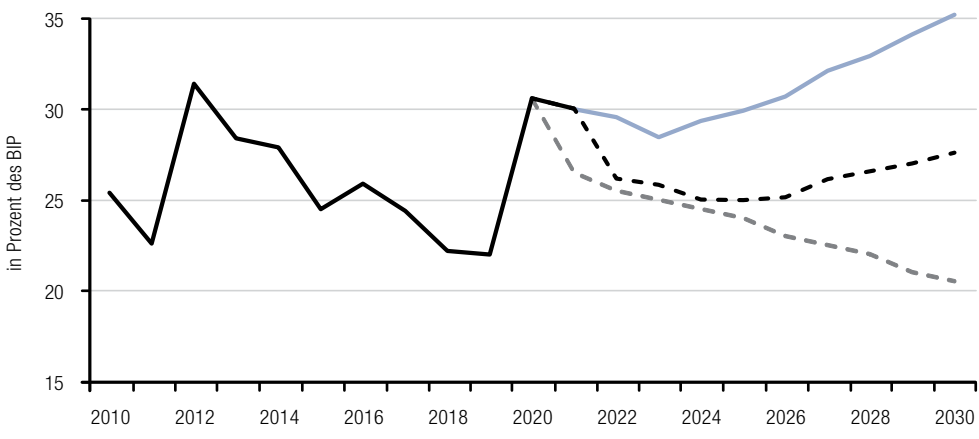
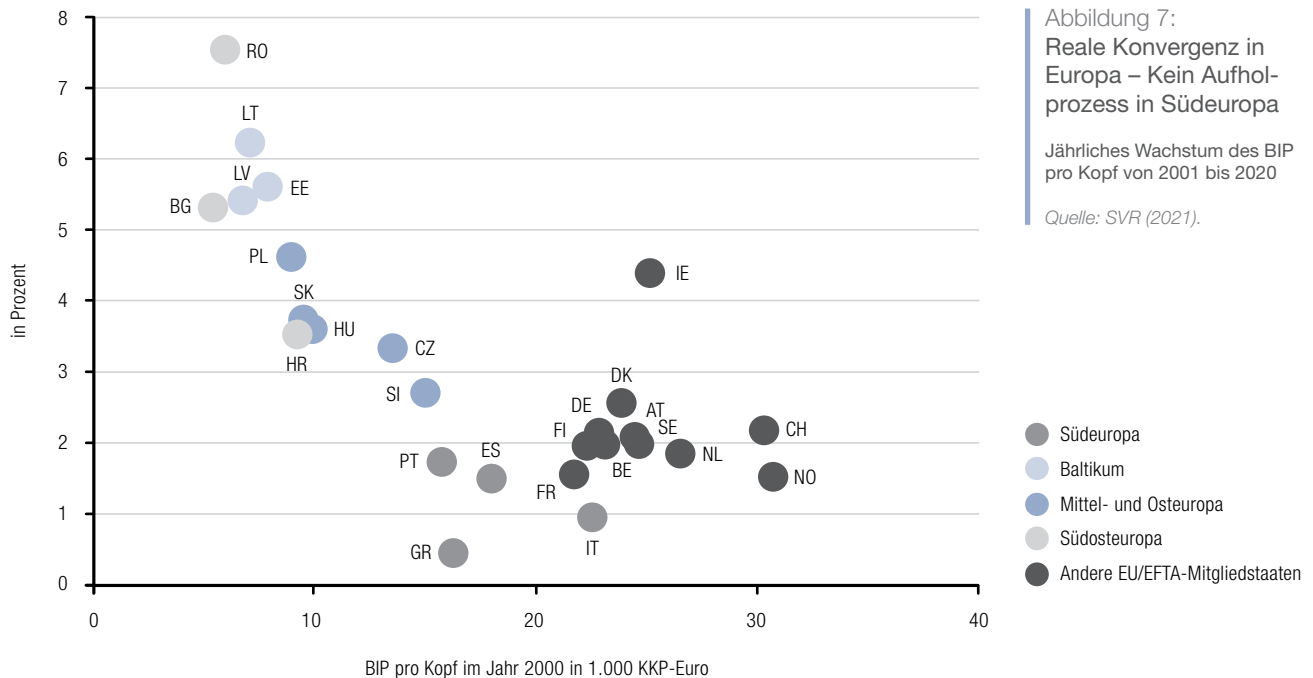


Abbildung 6: Eigene Projektion sowie Projektionen der Kommission zur Entwicklung des Bruttofinanzierungsbedarfs in Italien  
Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

- Bruttofinanzierungsbedarf 2010–2021
- - Basisszenario 2020
- - Basisszenario 2022
- Eigenes Szenario „Zinserhöhung“

<sup>19</sup> Anders als die Kommission unterstellen wir in unserem eigenen Szenario „Zinserhöhung“ einen Anstieg der durchschnittlichen (impliziten) Zinsen von 2,4 Prozent im Jahr 2021 auf 3,0 Prozent im Jahr 2022 und 3,4 Prozent im Jahr 2023 bis auf 3,8 Prozent im Jahr 2024 und ab diesem Zeitpunkt einen relativ konstanten Zins zwischen 3,7 und 3,8 Prozent bis zum Jahr 2030. Die Kommission (2022) geht in ihrem Fiscal Sustainability Report vom April 2022 hingegen davon aus, dass die Zinsen in Italien bis zum Jahr 2030 auf durchschnittlich 1,8 Prozent sinken werden.



Eine solche Zinserhöhung bewirkt in der Schuldenprojektion, dass die italienische Schuldenquote im Jahr 2030 um rund 25 Prozentpunkte höher ausfällt. Die italienische Schuldenquote würde demnach innerhalb weniger Jahre auf mehr als 180 Prozent ansteigen und nicht, wie von der Kommission prognostiziert, bis zum Jahr 2030 in etwa konstant bleiben. Auch der jährliche Bruttofinanzierungsbedarf würde im Szenario mit höheren Zinsen nicht etwa sinken, sondern bis zum Jahr 2030 auf mehr als 35 Prozent des BIP ansteigen. Die kritische Grenze des Bruttofinanzierungsbedarf von 15 bis 20 Prozent, die Italien in den vergangenen Jahren nie einhalten konnte, wäre somit auf viele Jahre hinaus unerreichbar.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich für Spanien, Portugal und Frankreich. Eine zweiprozentige Zinserhöhung bewirkt in der Projektion, dass in allen drei Ländern die Schuldenquoten bis zum Jahr 2030 um rund 20 Prozentpunkte ansteigen und

der Bruttofinanzierungsbedarf nicht unter die 20-Prozentmarke sinken würde. Die Schuldentragfähigkeit wäre also auch in diesen drei Ländern mittelfristig bedroht, wenn die Zinsen steigen sollten und nicht durch höhere Wachstumsraten kompensiert werden könnten. Ein höheres Wirtschaftswachstum hat sich in den vergangenen 20 Jahren in den genannten Mitgliedstaaten allerdings nicht eingestellt – trotz eines relativ niedrigen Pro-Kopf-Einkommens und eines eigentlich zu erwartenden Konvergenzprozesses (vgl. Abbildung 7).

Die vorangestellten Ausführungen verdeutlichen, dass die von der Kommission attestierte Schuldentragfähigkeit der hochverschuldeten Staaten Europas mit Vorsicht zu bewerten ist. Insofern kommt den fiskalischen Konsolidierungsbemühungen der Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen, die diese Bemühungen koordinieren und sicherstellen sollen, eine besondere Bedeutung zu.

## 4 Institutionelle Rahmenbedingungen: Von Maastricht über die Finanz- und Schuldenkrise bis zur Corona-Pandemie

Mit dem Eintritt in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion haben die Mitgliedstaaten zentrale Politikoptionen aufgegeben, wodurch sich die Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzierung grundlegend geändert haben. Eine gemeinsame Währung bedeutet letztlich „Geld, das man nicht selbst herstellen kann.“<sup>20</sup> Neben Transaktionskostenvorteilen, die mit einer einheitlichen Währung einhergehen, impliziert dies:

1. dass die Mitgliedstaaten kein Zentralbankgeld selbst schaffen können, um ihre Schulden zu begleichen;
2. dass sie die Inflation über die Geldpolitik nicht selbst erhöhen können, um den realen Wert der Schulden zu reduzieren;
3. dass sie den Wechselkurs als Anpassungsinstrument verlieren.

Die Mitgliedstaaten gehen somit das Risiko der Zahlungsunfähigkeit ein, das in dieser Form nur für Schwellenländer besteht, die sich in einer Fremdwährung verschulden müssen. Daran ist die Erwartung geknüpft, dass Finanzmärkte eine disziplinierende Wirkung auf die Staatsfinanzen entfalten und dass die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung durch solide Finanz- und Wirtschaftspolitik sichergestellt wird. Die langfristige Stabilität einer Währungsunion mit souveränen Mitgliedstaaten hängt demnach entscheidend davon ab, dass die nach wie vor in nationaler Verantwortung liegende Finanzpolitik nachhaltig und mit gebotener Weitsicht betrieben wird – ohne Rückgriff auf die Geld- und Währungspolitik der Zentralbank oder auf die Finanzen der Partnerländer.

Auf europäischer Ebene wurden vor Beginn der Währungsunion mehrere Vorkehrungen getroffen, die die Solidität der Staatsfinanzen befördern sollten. So sind mit dem Maastricht-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt Regeln eingeführt worden, um moderate Schulden- und Defizitquoten zu garantieren. Ebenso wurde die Nichtbeistandsklausel der EU mit der Absicht eingeführt, die nationale Verantwortung in der Finanzpolitik hervorzuheben und Anreize zu reduzieren, nationale Risiken auf die Währungsgemeinschaft zu überwälzen. Mitgliedstaaten sollten sich im Voraus nicht darauf verlassen können, im Zweifel von der Gemeinschaft gerettet zu werden. Außerdem wurde die EZB nach Vorbild der Deutschen Bundesbank als politisch unabhängige Behörde konzipiert und mit einem eng definierten Mandat

mit Priorität für Preisniveaustabilität ausgestattet. Monetäre Staatsfinanzierung zu betreiben und den Mitgliedstaaten mit Zentralbankgeld als sogenannter „lender of last resort“ zu dienen, ist der EZB verboten.

Diese Vorkehrungen sollen Anreize zu solider Finanzpolitik setzen. Ob diese Vorkehrungen ausreichen und ihre Einhaltung und Durchsetzung glaubwürdig sind, wurde frühzeitig angezweifelt. So kritisierte eine Vielzahl von Ökonomen vor Beginn der Währungsunion in den 1990er Jahren, dass die Eurozone in der geplanten Zusammensetzung ökonomisch zu heterogen sei und daher verfrüht in Angriff genommen werde.<sup>21</sup> Es wurde bemängelt, dass die wirtschaftlichen Strukturen, preislichen Wettbewerbsfähigkeiten und nationalen Vorstellungen hinsichtlich einer nachhaltigen Fiskalpolitik sowie einer stabilitätsorientierten Geldpolitik zu stark divergierten. Der Euro solle daher erst nach einer nachgewiesenen Angleichung der relevanten Wirtschaftsstrukturen und erfolgreicher Integration der Märkte eingeführt werden. Ansonsten würden in absehbarer Zeit hohe Transferzahlungen von den Kern- zu den Peripheriestaaten und eine zu lockere Geldpolitik drohen, was langfristig zu einer politischen Zerreißprobe in Europa führe. Auch die Deutsche Bundesbank hatte in ihrem Bericht zur Konvergenzlage der EU im Frühjahr 1998 Bedenken wegen einer zu heterogenen Zusammensetzung der Eurozone geäußert und empfahl nachdrücklich, dass bei der Auswahl der Mitgliedstaaten „allein auf deren stabilitätspolitische Leistungsfähigkeit abgestellt wird.“<sup>22</sup>

Demgegenüber befand im April 1998 zur Bundestagsabstimmung über die Einführung des Euro der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl, dass Europa bereits im Vorfeld zu einer Stabilitätsgemeinschaft zusammengewachsen sei. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt würde sicherstellen, dass fiskalische Stabilität auch nach der Einführung des Euro gewahrt werde. Der damalige Finanzminister Theodor Waigel ergänzte an gleicher Stelle, dass Länder mit sehr hohem Schuldenstand nun verstärkte Anstrengungen unternehmen würden, um den Schuldenstand schnell auf ein tragfähiges Niveau zurückzuführen. Die italienische Regierung habe angekündigt, sich zu verpflichten, im Jahr 2003 die Schuldenquote auf unter 100 Prozent zu reduzieren. Dies seien sehr ernstzunehmende Absichten und die Konsolidierungsschritte würden im Rahmen von Stabilitätsprogrammen überwacht. In diesem Zusammenhang bekräftigte Waigel:

20 Vgl. Sievert (1992).

21 Vgl. die beiden in der FAZ erschienenen „Maastricht-Manifeste“ von 1992 und 1998, abrufbar unter: <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/13ed6bc990f7c9be5650a97f27a00ed6.pdf/Maastricht%20Manifeste%20deutsch-englisch.pdf>.

22 Vgl. Deutsche Bundesbank (1998).

*„Jedes Land haftet allein für seine Schulden. Es wird in der Währungsunion keine zusätzlichen Transfers geben. Haftungsübernahmen seitens der Gemeinschaft oder anderer Teilnehmerländer sind ausgeschlossen.“*<sup>23</sup>  
(Theodor Waigel, 23. April 1998)

Im Zuge der Finanz- und Schuldenkrise kamen jedoch weitere europäische Regelungen und Institutionen hinzu. Die Krise hatte offengelegt, dass es illusorisch war, dass die Einhaltung der gemeinsam getroffenen Regeln und die Durchsetzung der Sanktionen gelingen würde.<sup>24</sup> Nicht zuletzt trugen Deutschland und Frankreich – aber auch Italien, Griechenland und Portugal – mit ihren ungeahndeten Regelverstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt in den Anfangsjahren der Währungsunion dazu bei, dass die Regeln in den Folgejahren wiederholt verletzt wurden, ohne dass dies sanktioniert wurde. Die Länder konnten sich indirekt auf den damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi berufen, der den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgrund seiner angeblich zu rigiden Regeln bereits im Jahr 2002 als „Patto stupido“ bezeichnete.<sup>25</sup>

Insbesondere die ehemaligen Schwachwährungsländer aus Südeuropa hatten den Vorteil gesunkener Zinsen in den ersten Jahren der Währungsunion für konsumtive Zwecke verwendet und die notwendigen realwirtschaftlichen Anpassungen zur Herstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit aufgeschoben. Zudem wurden vom Finanzsektor ausgehende Risiken und die krisenverstärkende Wirkung der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Banken und Staaten unterschätzt, sodass die Finanzkrise auch bis dahin fiskalisch solidere Staaten wie Spanien und Irland mit sich riss. In der Folge wurden mehrere Mitgliedstaaten und Banken durch bilaterale Hilfen und die temporär errichtete EFSF finanziell unterstützt. Die EZB sprang erstmals mit selektiven Anleihekäufen den Mitgliedstaaten und Banken im Rahmen ihres Securities Markets Programme (SMP) bei. Offizielles Ziel des Programms war es, Störungen an den Wertpapiermärkten zu beheben und einen angemessenen geldpolitischen Transmissionsmechanismus wiederherzustellen.

Ab dem Jahr 2011 wurde die fiskalpolitische Architektur der EU überarbeitet. Mit dem sogenannten „Sixpack“ und dem Fiskalpakt wurden komplexere Fiskalregeln implementiert und ergänzende Maßnahmen zur makroökonomischen

Überwachung eingeführt, um die Koordinierung der nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik zu verbessern. Zudem wurde im Jahr 2012 als Nachfolger für die temporäre EFSF der ESM als dauerhafter Rettungsschirm außerhalb des Unionsrechts und als eine Art Ersatz-lender-of-last-resort für prinzipiell solvente Mitgliedstaaten in temporären Zahlungsschwierigkeiten von europäischer Tragweite geschaffen, die im Gegenzug für die Finanzhilfen ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durchlaufen müssen.

Um erneut eine ordnungsgemäße geldpolitische Transmission und die Einheitlichkeit der Geldpolitik herzustellen, wurde im Sommer 2012 von der EZB („whatever it takes“) das Anleihekaufprogramm Outright Monetary Transactions (OMT) beschlossen. Allein die bloße Ankündigung von OMT sorgte dafür, dass sich die gestiegenen Zinsunterschiede in der Eurozone wieder anglichen. Mittels des bislang noch nicht beanspruchten OMT-Programms erlaubte sich die EZB, notfalls unbegrenzt Staatsanleihen von Euro-Krisenstaaten aufzukaufen. Eine notwendige Voraussetzung für OMT ist, dass das betroffene Land unter den Euro-Rettungsschirm (EFSF/ESM) geschlüpft ist und gewisse Reformen vollzieht. Kritiker bemängeln, dass dadurch das Verbot der monetären Staatsfinanzierung in seiner fundamentalen Bedeutung für die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion nachhaltig geschwächt wird. Die Zuständigkeit der EZB werde so weit gefasst, dass eine wirksame Abgrenzung zur wirtschaftspolitischen Zuständigkeit der Euro-Mitgliedstaaten nicht mehr möglich sei und die Marktdisziplinierung ausgehöhlt werde.<sup>26</sup>

Darüber hinaus wurde im Jahr 2014 die Europäische Bankenunion mit dem Ziel eingeführt, die systemisch wichtigsten Banken in der Eurozone europäisch zu überwachen und ausfallende Banken in geordneter Weise zulasten der Gläubiger und mit möglichst geringen Kosten für die Steuerzahler abzuwickeln. Die ersten Erfahrungen mit der Abwicklung von Banken im Geiste der Bankenunion fallen gemischt aus: So gelang es im Juni 2017, die spanische Banco Popular Español ohne Einsatz staatlicher Mittel wie vorgesehen abzuwickeln. Demgegenüber nutzte die italienische Regierung die Ausnahmen der Abwicklungsregeln, um bei mehreren italienischen Banken (Monte dei Paschi di Siena, Veneto Banca und Banca Popolare di Vicenza) einen Teil der Gläubiger zu Lasten des italienischen Steuerzahlers von Verlusten zu verschonen.

23 Vgl. Deutscher Bundestag (1998).

24 Vgl. Kronberger Kreis (2012) und König (2016a).

25 Vgl. [https://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Economia/2002/10\\_Ottobre/17/patto\\_stabilita.shtml](https://www.corriere.it/Primo_Piano/Economia/2002/10_Ottobre/17/patto_stabilita.shtml).

26 Vgl. Kronberger Kreis (2016).

Im Januar 2015 startete die EZB mit dem Asset Purchase Programme (APP) und dem dazugehörigen Public Sector Purchase Programme (PSPP) ihr nächstes Anleihekäufprogramm. Die Notwendigkeit der Anleihekäufe wurde von der EZB mit Deflationsrisiken begründet. Die Ausweitung der Geldmenge sollte Konsum und Investitionen fördern und die Inflationsrate in der Eurozone auf knapp unter zwei Prozent anheben. Seither hat sich die Zentralbankbilanz der EZB allein durch das APP um mehr als drei Bill. Euro erhöht, wovon rund 2,6 Bill. Euro auf das PSPP entfallen.<sup>27</sup> In einem vielbeachteten Urteil hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) am 5. Mai 2020 mehreren Verfassungsbeschwerden gegen das Staatsanleihekäufprogramm PSPP stattgegeben. Die EZB habe „ultra-vires“, also jenseits ihrer Kompetenzen, gehandelt. Sie habe weder geprüft noch dargelegt, dass die getroffenen Maßnahmen verhältnismäßig seien. Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof sei „schlechterdings nicht mehr nachvollziehbar“.<sup>28</sup>

Die ökonomische Entwicklung einzelner Mitgliedstaaten sowie die fiskal- und geldpolitischen Reaktionen in den vergangenen Jahren legen nahe, dass die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion von der im Maastricht-Vertrag verankerten Stabilitätsgemeinschaft noch weit entfernt ist. So haben es vor allem die hochverschuldeten Staaten Europas versäumt, die lange Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs

von 2014 bis 2019 und die historisch niedrigen Zinsen dazu zu verwenden, die Staatsschuldenquoten abzubauen. Unter den hochverschuldeten Staaten konnte einzig Irland seine Schuldenquote kräftig senken, von 120 Prozent im Jahr 2012 auf unter 60 Prozent im Jahr 2019. Frankreich und Italien haben hingegen seit Beginn der Währungsunion in jedem Jahr ein Finanzierungsdefizit erzielt. Die Bindungswirkung der Fiskalregeln hat nicht funktioniert. Null Sanktionen bei mehr als 100 Überschreitungen der Defizitgrenze legen zudem eine sehr flexible Regelauslegung nahe. Die Kommission hat ihre Funktion als Hüterin der Verträge sehr diskretionär interpretiert. Die Defizitstaaten bekamen stets Aufschub – aus Rücksichtnahme vor Wahlen und der Befürchtung, ein Defizitverfahren würde anti-europäische Ressentiments schüren, oder einfach auf Geheiß des damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker: „weil es Frankreich ist“.<sup>29</sup>

Die großzügige Auslegung der Fiskalregeln durch die Kommission und das „Zeit erkaufen“ durch die extrem expansive Geldpolitik der EZB wurden jedoch kaum dazu genutzt, wichtige Reformen anzustoßen. Im Gegenteil: Im Rahmen des Europäischen Semesters, in dem die Kommission den Mitgliedstaaten jährlich länderspezifische Reformen für eine leistungsfähigere Wirtschaft empfiehlt, wurden bis zur Corona-Pandemie von 993 Reformempfehlungen lediglich 11 „vollständig umgesetzt“ (vgl. Abbildung 8). Selbst „substanzielle Fortschritte“ wurden kaum erzielt.

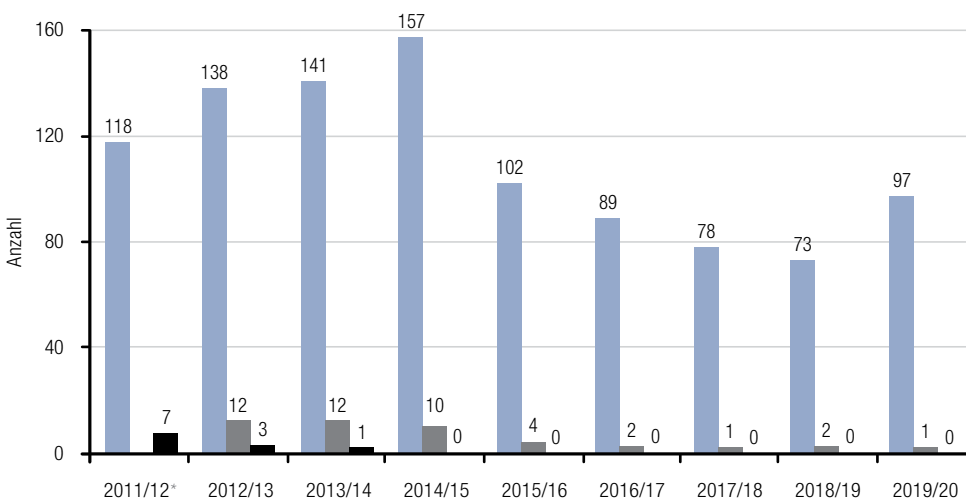


Abbildung 8: Mangelnde Umsetzung des Europäischen Semesters

\*Einteilung „substanzieller Fortschritt“ im Jahr 2011 nicht vorhanden

Quelle: Europäische Kommission; eigene Berechnungen.

- länderspezifische Empfehlungen
- „substanzieller Fortschritt“
- „vollständig umgesetzt“

27 Siehe <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/app/html/index.en.html>, Stand Mai 2022.

28 Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15.

29 Siehe [https://m.focus.de/politik/videos/gelten-fuer-frankreich-sonderregeln-dieser-eine-satz-von-kommissionschef-juncker-offenbart-die-scheinheiligkeit-der-eu\\_id\\_5584477.html](https://m.focus.de/politik/videos/gelten-fuer-frankreich-sonderregeln-dieser-eine-satz-von-kommissionschef-juncker-offenbart-die-scheinheiligkeit-der-eu_id_5584477.html).



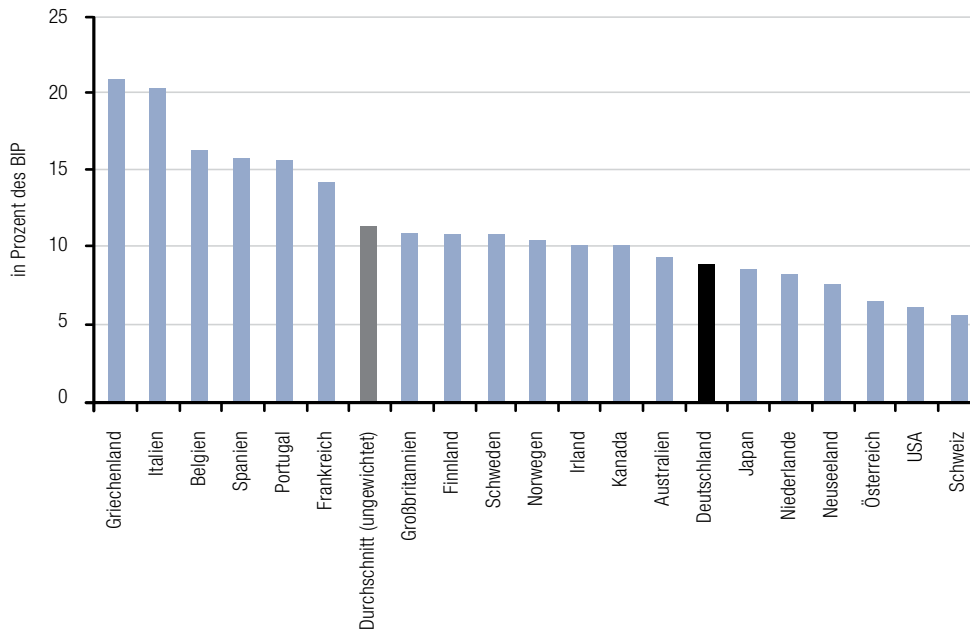


Abbildung 9:  
Hohe Schattenwirtschaft  
im verschuldeten  
Südeuropa

Niveau der Schattenwirtschaft in  
ausgewählten Industrieländern  
2022

Quelle: Schneider und  
Boockmann (2022).

Im Übrigen deutet Abbildung 8 darauf hin, dass die Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten besonders ab dem Zeitpunkt nachgelassen hat, als die EZB massiv Staatsanleihen gekauft und Niedrigzinsen durchgesetzt hat. Dies hat dafür gesorgt, dass die Refinanzierungszinsen auf Jahre hinaus gedrückt, länderspezifische Risikobepreisung verzerrt und die disziplinierende Wirkung des Kapitalmarkts außer Kraft gesetzt wurden.

Dabei wären langfristig strukturelle Reformen vielerorts dringend notwendig, wie andere Kennzahlen verdeutlichen. Vor allem die Arbeitslosenquoten, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, waren bereits vor Corona immer noch sehr heterogen in Europa. Die höchsten Arbeitslosenquoten hatten im November 2019 Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland, gemäß Eurostat mit Quoten zwischen 8,4 und 16,8 Prozent. Die höchsten Quoten bei der Jugendarbeitslosigkeit verzeichneten Griechenland mit 32,5 Prozent, Spanien mit 32,1 Prozent und Italien mit 28,6 Prozent. Dies kann auf relativ starre Arbeitsmärkte, aber auch auf andere unvorteilhafte Angebots-

bedingungen in den Ländern zurückgeführt werden. So befindet sich beispielsweise Italien im Ease of Doing Business Index 2019 der Weltbank, der die Regulierungsintensität für Unternehmensgründungen und die Unternehmenspraxis misst, zwischen Kosovo und Chile weltweit auf Platz 58. Hinter Tunesien und dicht gefolgt von Kirgisien rangiert Griechenland im gleichen Index auf Platz 79.<sup>30</sup> Dies schlägt sich auch im Niveau der Schattenwirtschaft nieder. Vor allem die hochverschuldeten Staaten Europas schneiden im Schattenwirtschafts-Ranking vergleichsweise schlecht ab (vgl. Abbildung 9).

So gerieten die Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen fiskalischen und strukturellen Voraussetzungen in die Corona-Krise. Dies hat unter „solidarischem“ Druck dazu geführt, dass EU und EZB jeweils Corona-Hilfen in Milliardenhöhe bereitgestellt und neue Kriseninstrumente eingeführt haben. Vor dem Hintergrund bestehender Anreizprobleme für die Wirtschafts- und Währungsunion gilt es, diesen neuen Instrumenten und Programmen von Kommission und EZB besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

<sup>30</sup> Vgl. <https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>.

## 5 Der Wiederaufbaufonds der EU als Wegbereiter einer dauerhaften Schuldenunion?

### 5.1 Entstehung und Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds

Mit Verweis auf die Corona-Pandemie beschlossen die Mitgliedstaaten im April 2020, auf die Einrichtung eines europäischen „Wiederaufbaufonds“ hinzuwirken, der gezielt die am stärksten von der Krise betroffenen Sektoren und Regionen finanziell unterstützen sollte. Kurz zuvor war auf europäischer Ebene bereits ein Hilfspaket in Höhe von insgesamt 540 Mrd. Euro bestehend aus vergünstigten Staatskrediten des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), erleichterten Unternehmenskrediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) und einem europäischen Kurzarbeitergeld (SURE) zu großzügigen Bedingungen bereitgestellt worden. Jedoch sorgten anhaltende Kritik aus Südeuropa an der zwar erleichterten, aber dennoch bestehenden (gesundheitspolitischen) Konditionalität der ESM-Hilfen dafür, dass weitere europäische Solidarität zu vorteilhafteren Konditionen organisiert werden sollte, die die Mitgliedstaaten nicht als hilfeschend „stigmatisieren“.<sup>31</sup>

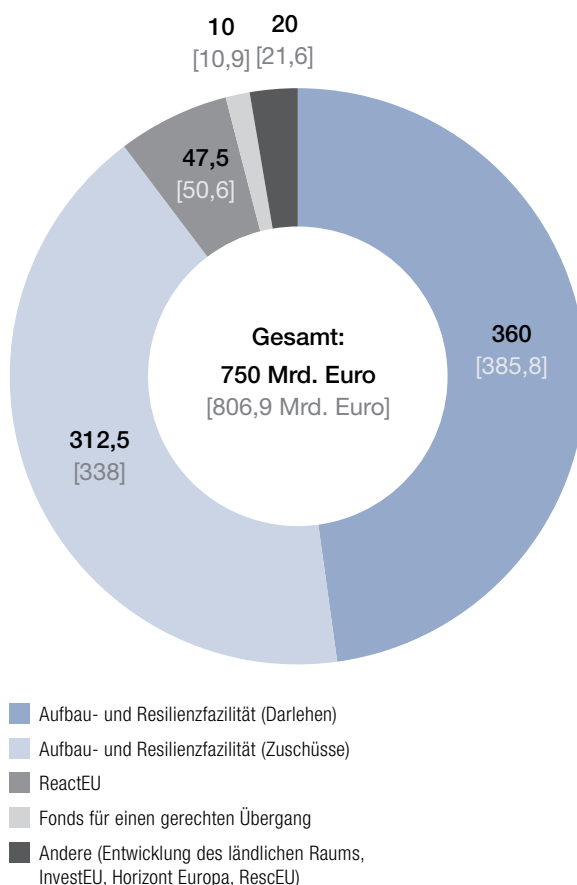
Daraufhin kam es im Mai 2020 zu einem deutsch-französischen Vorstoß für einen 500 Mrd. Euro schweren Wiederaufbaufonds, der eine gemeinsame Verschuldung für die EU vorsah und dessen Hilfen zu einem Teil aus nicht-rückzahlbaren Zuschüssen bestehen sollten. Der damalige Finanzminister Olaf Scholz bezeichnete den Vorstoß euphorisch als Europas „Hamilton-Moment“ – in Anlehnung an den ersten Finanzminister der USA, der 1790 ebenfalls den Weg in die Vergemeinschaftung von Schulden wählte. Der Vorstoß wurde von Italien als entscheidende Wende wahrgenommen, kam er den zuvor geforderten und von Deutschland stets ausgeschlossenen und als „Gespensterdebatte“ bezeichneten Eurobonds relativ nahe. Gleichwohl wurde betont, dass das Konzept nur eine teilschuldnerische Haftung vorsehe. Zudem gelte die Haftung nicht für Altschulden und die Aufnahme und Verwendung der neuen Schulden sei zeitlich und vom Umfang her begrenzt. Wenige Tage später unterbreitete die EU-Kommission den Vorschlag, den Umfang des Fonds auf 750 Mrd. Euro und die nicht-rückzahlbaren Zuschüsse auf 500 Mrd. Euro zu erhöhen.

In einem Kompromiss zwischen den „frugalen Vier“, die eine Schuldenunion befürchteten, und den übrigen Mitgliedstaaten, die weitere europäische „Solidarität“ einforderten, einigte sich der Europäische Rat schließlich im Juli 2020 auf die

Einführung des befristeten Wiederaufbauprogramms „Next-GenerationEU“ (NGEU) mit einem Volumen von insgesamt 750 Mrd. Euro (in Preisen von 2018), von denen 390 Mrd. Euro als nicht-rückzahlbare Zuschüsse und 360 Mrd. Euro als Darlehen an die Mitgliedstaaten vergeben werden können. Während die Darlehen von den jeweiligen Mitgliedstaaten zurückgezahlt werden sollen, soll die Rückzahlung der Zuschüsse über den EU-Haushalt erfolgen. Im Eigenmittelbe-

Abbildung 10: Ausgabenstruktur von „NextGenerationEU“ (NGEU)

Quelle: Europäische Kommission.



Hinweis: Der Finanzrahmen ist angegeben zu Preisen von 2018 sowie in eckigen Klammern zu jeweiligen Preisen.

31 Vgl. König (2020).

schluss wird betont, dass die Verschuldungskompetenz eine außerordentliche, befristete und begrenzte Ermächtigung der Kommission ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie darstellt.<sup>32</sup>

Die Ausgabenstruktur von NGEU sieht vor, dass knapp 90 Prozent der Mittel – d.h. die gesamten von den Mitgliedstaaten beantragten Darlehen und rund 80 Prozent der Zuschüsse – direkt über die neu geschaffene Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) den Mitgliedstaaten und deren Plänen zugeführt werden (vgl. Abbildung 10). 77,5 Mrd. Euro der Zuschüsse (in Preisen von 2018) fließen über andere EU-Programme wie ReactEU oder den Fonds für einen gerechten Übergang in die Mitgliedstaaten. Gemäß der Kommission hat die RRF zum Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Corona-Pandemie abzufedern, die Volkswirtschaften und Gesellschaften nachhaltiger und widerstandsfähiger zu machen sowie besser auf die Herausforderungen und Chancen des ökologischen und digitalen Wandels vorzubereiten. Um Unterstützung aus der Fazilität in Anspruch nehmen zu können, müssen die Mitgliedstaaten der EU-Kommission nationale Aufbau- und Resilienzpläne vorlegen und darin die bis Ende 2026 umzusetzenden Reformen und Investitionen aufzuführen. Jeder Plan soll wirksame Lösungen für die im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelten länderspezifischen Empfehlungen enthalten. Zudem ist vorgegeben, dass die geplanten Ausgaben zu mindestens 37 Prozent für den Klimaschutz und zu mindestens 20 Prozent für die digitale Transformation verwendet werden müssen. Bei Erreichen der vereinbarten Etappenziele und Zielwerte für die Verwirklichung der geplanten Reformen und Investitionen werden die Tranchen entsprechend ausgezahlt. Die Kommission wird somit erstmals in ihrer Geschichte ermächtigt, in erheblichem Umfang gemeinsame Anleihen mit längeren (EU-Bonds) und kürzeren (EU-Bills) Laufzeiten am Kapitalmarkt zu begeben, die spätestens bis zum Jahr 2058 vollständig zurückgezahlt werden müssen.

## 5.2 Kritik am Wiederaufbaufonds

In Krisenzeiten sind europäischer Zusammenhalt und grenzüberschreitende Solidarität besonders wichtig. Jedoch ist das Wiederaufbauprogramm NGEU vor dem Hintergrund der besonderen Schuldensituation in Europa und möglicher negativer Anreizwirkungen in mehrfacher Hinsicht kritisch zu bewerten.<sup>33</sup>

### 5.2.1 NGEU leistet keine Krisenhilfe, sondern klassische Umverteilungspolitik

Die Kommission bewirbt NGEU in Kombination mit dem neuen mehrjährigen EU-Haushalt als „größtes Konjunkturpaket aller Zeiten“, was damit weit über die ursprüngliche Intention einer akuten Krisenbekämpfung hinausgeht. Dies zeigt sich auch an der Verteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten: 70 Prozent der Zuschüsse aus der RRF werden den Mitgliedstaaten auf Basis makroökonomischer Daten zugeteilt, die nichts mit der Corona-Krise zu tun haben. Der Zuweisungsschlüssel für die ersten knapp 219 Mrd. Euro an Zuschüssen erfolgt nach der jeweiligen Arbeitslosigkeit der Jahre 2015 bis 2019, dem inversen Pro-Kopf-BIP sowie dem Bevölkerungsanteil eines Mitgliedstaates. Erst die übrigen 94 Mrd. Euro nehmen zum Teil die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise als Referenz hinzu, indem anstelle der Arbeitslosigkeit der Rückgang des realen BIP in den Corona-Jahren 2020 und 2021 sowie erneut das inverse Pro-Kopf-BIP und der Bevölkerungsanteil herangezogen werden.

Die Folge ist, dass neben den südeuropäischen Mitgliedstaaten vor allem osteuropäische Staaten mit vergleichsweise milder Rezession vom Wiederaufbaufonds begünstigt werden. Absolut betrachtet erhält Italien mit 191,5 Mrd. Euro (in Preisen von 2018) mit Abstand die meisten Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (und damit fast die Hälfte der bislang beantragten RRF-Mittel) sowie weitere rund 16 Mrd. Euro an NGEU-Zuschüssen aus den übrigen EU-Programmen. Dagegen erhalten in Relation zum BIP nach derzeitigem Stand Griechenland mit knapp 17 Prozent, Rumänien mit rund 13 Prozent sowie Kroatien mit knapp 12 Prozent die meisten Zuschüsse und Kredite aus dem RRF (vgl. Abbildung 11). Da die Mitgliedstaaten allerdings bis Mitte 2023 noch Kredite aus dem RRF beantragen können und bislang beispielsweise Spanien und Portugal ihre Kreditberechtigungen noch nicht ausgeschöpft haben, kann sich diese Rangfolge noch ändern. Würden alle Mitgliedstaaten ihre maximalen Kredite aus dem RRF abrufen, würde etwa die Hälfte der 27 Mitgliedstaaten NGEU-Mittel in Höhe von mehr als 10 Prozent des jeweiligen BIP erhalten.

Betrachtet man nur die NGEU-Zuschüsse, lassen sich Umverteilungseffekte am besten an den Nettosalen der einzelnen Mitgliedstaaten messen. Unter der Annahme, dass der Schuldendienst eines Landes proportional zum jeweiligen BNE-Anteil am EU-Haushalt erfolgt, ergeben sich die Nettosalen wie in Abbildung 12 dargestellt. Die meisten NGEU-

<sup>32</sup> Vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>.

<sup>33</sup> Vgl. im Folgenden u.a. Bundesrechnungshof (2021), Dorn und Fuest (2021), Heinemann (2021) sowie SVR (2021).

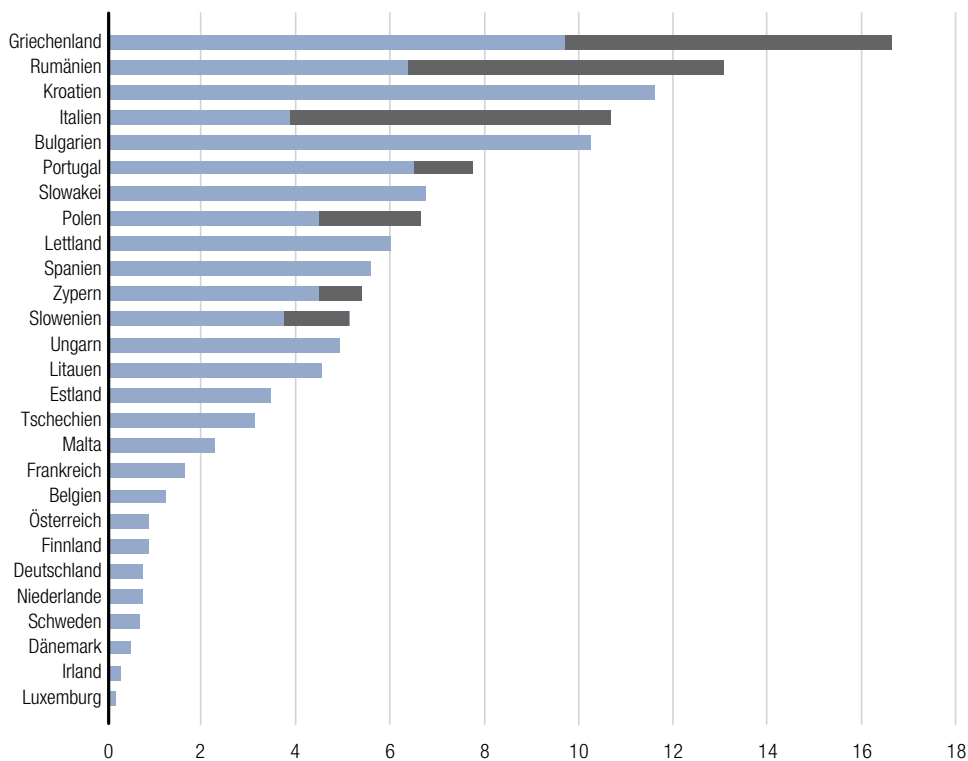


Abbildung 11:  
Geplante Verteilung der NGEU-Mittel aus der Aufbau- und Resilienz-fazilität (RRF) (in Prozent des BIP)

Stand März 2022

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Zuschüsse  
Darlehen

Zuschüsse aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus den anderen EU-Projekten erhalten mit Abstand Spanien und Italien mit jeweils rund 85 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen). Beide sind auch vom Volumen her die größten Nettoempfänger mit rund 49 Mrd. Euro für Spanien und 33 Mrd. Euro für Italien. Bezogen auf das BIP erhalten jedoch Kroatien (9,9 Prozent), Bulgarien (9,1 Prozent) und Griechenland (8,4 Prozent) netto die meisten Zuschüsse. Von den Nettozahlern muss Frankreich mit 1,1 Prozent des BIP den geringsten Nettobeitrag leisten. Deutschland ist absolut betrachtet der größte Nettozahler mit rund 70 Mrd. Euro, in Relation zum BIP sind dies zwei Prozent.

Betrachtet man die Nettosalde der NGEU-Zuschüsse für die einzelnen Mitgliedstaaten pro Kopf und grafisch, wird die Umverteilung von Zentral- und Nordeuropa nach Süd- und Osteuropa noch deutlicher (vgl. Abbildung 13). Während etwa Griechenland, Kroatien, Spanien und Portugal mehr als 1.000 Euro pro Einwohner an Zuschüssen erhalten und zudem alle erst seit 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten NGEU-Nettoempfänger sind, muss die Bevölkerung in Zentral- und Nordeuropa teilweise vierstellige Nettobeiträge pro Kopf leisten. Auch hier stellen die Franzosen den geringsten

Nettobeitrag pro Kopf.

Wie Dorn und Fuest (2021) zeigen, korrelieren die NGEU-Nettosalden letztendlich kaum mit den tatsächlichen Krisenfolgen. Weder der Verlust beim BIP, noch der Anstieg der Staatsverschuldung oder der Corona-Todeszahlen stellen einen klaren statistischen Zusammenhang mit den NGEU-Nettosalden heraus. Da die eigentlich nicht vorgesehene Verschuldungskompetenz für die EU jedoch explizit mit der Krise begründet wurde, dürfte die geringe Korrelation der Mittel mit den Krisenfolgen die Legitimation von NGEU in Frage stellen.

Darüber hinaus entfällt der größte Anteil der NGEU-Mittel auf die Jahre 2023 und 2024. Dann dürfte jedoch der tiefste wirtschaftliche Einbruch durch die Corona-Pandemie überwunden sein. Eine akute Krisenhilfe lässt sich aus der Konzeption des NGEU nicht zwingend ableiten. Eher dürften bei der Höhe der Auszahlung wie bei der Verknüpfung der Mittel mit der grünen und digitalen Transformation nicht unmittelbar die Corona-Krise, sondern politische Motive eine wesentliche Rolle gespielt haben. Durch die Verteilung der Mittel auf Staaten mit vorwiegend geringem Pro-Kopf-BIP kann NGEU eher als schuldenfinanzierte Ausweitung der klassischen EU-Kohäsionspolitik verstanden werden.

Abbildung 12:  
Verteilung und Nettosaldden der Zuschüsse aus dem Wiederaufbaufonds

a Die abgebildeten NGEU-Zuschüsse (in jeweiligen Preisen) umfassen die von der EU-Kommission bereitgestellten Daten zur Aufbau- und Resilienzfaszilität (RRF, Recovery and Resilience Facility), ReactEU, Fonds für einen gerechten Übergang (JTF, Just Transition Fund) und EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development).

b Berechnet auf Basis des erwarteten BNE-Anteils am EU-Haushalt im Zeitraum 2021–2027.

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen (Stand: März 2022).

	NGEU-Zuschüsse <sup>a</sup>					Rückzahlung <sup>b</sup>	Netto	Netto (% BIP)	Netto (pro Kopf)	
	RRF	+ ReactEU	+ JTF	+ EAFRD	= Summe					
Spanien	69500	14485	491	718	85194	36271	48923	4,1%	1034	Nettoempfänger
Italien	68900	14388	582	911	84781	52166	32615	1,8%	547	
Griechenland	17800	1986	469	365	20620	5298	15322	8,4%	1429	
Polen	23900	1913	2174	945	28932	15487	13445	2,4%	354	
Rumänien	14200	1540	1209	692	17641	6521	11120	4,6%	575	
Portugal	13900	2139	126	354	16519	6113	10406	4,9%	1011	
Bulgarien	6300	576	732	202	7810	1630	6180	9,1%	889	
Kroatien	6300	673	105	202	7280	1630	5650	9,9%	1392	
Slowakei	6300	745	259	163	7467	2853	4614	4,8%	845	
Ungarn	7200	986	147	298	8631	4075	4556	3,0%	466	
Tschechien	7100	1152	927	186	9365	6521	2844	1,2%	266	
Lettland	2000	230	108	84	2422	815	1607	4,9%	842	
Litauen	2200	324	154	140	2818	1223	1595	2,9%	571	
Slowenien	1800	278	146	73	2297	1223	1074	2,1%	513	
Estland	1000	207	200	63	1470	815	655	2,1%	493	
Zypern	1000	132	57	12	1201	815	386	1,7%	435	
Malta	300	122	13	9	444	408	36	0,3%	71	
Luxemburg	100	144	5	9	258	2038	-1780	-2,4%	-2843	Nettozahler
Finnland	2100	171	263	209	2743	6928	-4185	-1,7%	-758	
Dänemark	1600	211	50	54	1915	8966	-7051	-2,1%	-1211	
Belgien	5900	330	103	48	6381	13856	-7475	-1,5%	-649	
Österreich	3500	278	77	344	4199	11819	-7620	-1,9%	-856	
Irland	1000	142	48	190	1380	10189	-8809	-2,1%	-1774	
Schweden	3300	366	88	152	3906	13856	-9950	-1,9%	-963	
Niederlande	6000	562	352	52	6966	23638	-16672	-1,9%	-958	
Frankreich	39400	3941	582	867	44790	70913	-26123	-1,1%	-388	
Deutschland	25600	2404	1400	710	30114	100663	-70549	-2,0%	-848	
EU-27	338200	50425	10867	8052	407544	407544	0			

in Mio. Euro



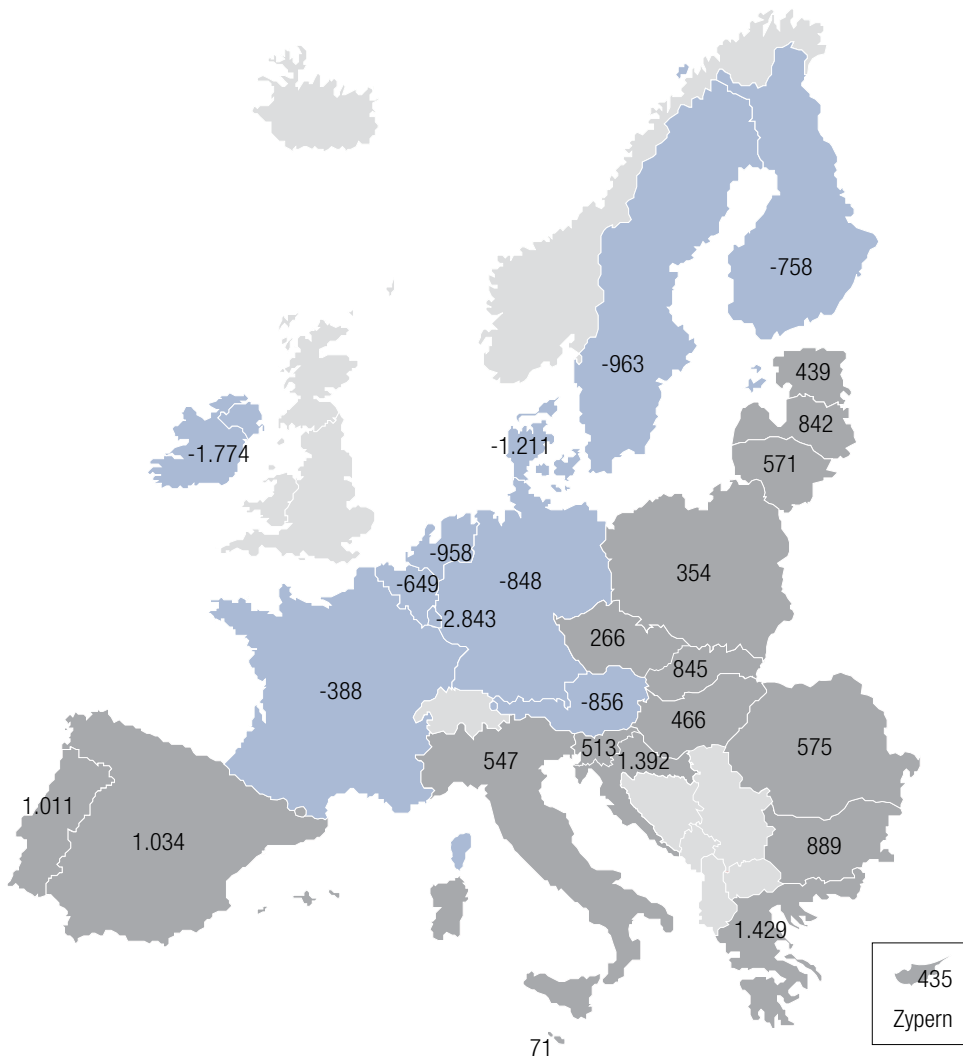


Abbildung 13:  
Umverteilung der NGEU-Zuschüsse von Zentral- und Nordeuropa nach Süd- und Osteuropa  
Stand März 2022  
Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen.

Nettosalden pro Kopf in Euro  
■ Nettozahler  
■ Nettoempfänger

### 5.2.2 Die EU-Schulden unterliegen nicht den Fiskalregeln und verzerren die Schulden-tragfähigkeit der Mitgliedstaaten

Aufgrund von NGEU entstehen auf EU-Ebene jährlich merkliche Defizite. Im Jahr 2021 könnte sich das Defizit auf 0,5 Prozent des europaweiten BIP belaufen.<sup>34</sup> Die nationalen Defizite und Schulden können daher künftig niedriger ausfallen, wenn die Ausgaben statt über nationale Schulden über schuldenfinanzierte Transfers erfolgen. Die erwarteten NGEU-Transfers machen in einigen Mitgliedstaaten jedes Jahr meh-

rere Prozentpunkte des BIP aus (vgl. Abbildung 14). Die Finanzlage der Staaten wird aber nur vordergründig besser, denn die EU-Schulden müssen zusätzlich zu den nationalen Schulden über den EU-Haushalt von den Mitgliedstaaten bedient werden.

Folglich wäre es angemessen, die Bedienung der EU-Schulden anteilig auf die Mitgliedstaaten anzurechnen, damit dies bei der Anwendung der Fiskalregeln berücksichtigt werden kann. Andernfalls droht eine Umgehung der Fiskalregeln über die EU-Verschuldung und eine Verzerrung der tatsächlichen Schulden-tragfähigkeit der Mitgliedstaaten.

<sup>34</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2022).

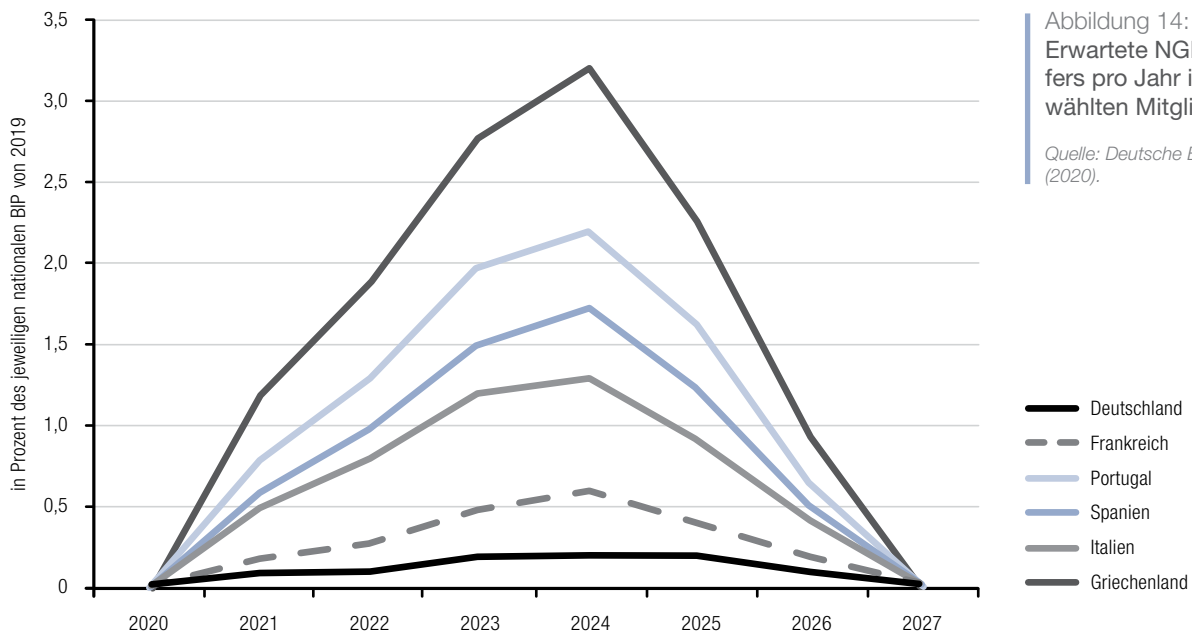


Abbildung 14:  
Erwartete NGEU-Transfers pro Jahr in ausgewählten Mitgliedstaaten

Quelle: Deutsche Bundesbank (2020).

### 5.2.3 Die Rückzahlung der EU-Schulden ist nicht gesichert und eine Gemeinschaftshaftung nicht ausgeschlossen

Die Kommission beabsichtigt, für die Rückzahlung der Anleihen neue EU-Eigenmittel einzuführen und warnt davor, dass es ohne neue Eigenmittel zu unangemessenen Kürzungen bei EU-Programmen oder zu einer übermäßigen Erhöhung der Beiträge der Mitgliedstaaten kommen könnte.<sup>35</sup> In einem ersten Schritt wurden zum 1. Januar 2021 Beiträge auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff (sogenannte Plastikabgabe) als neue Einnahmequelle eingeführt.

Darüber hinaus hat die Kommission drei weitere neue Eigenmittel für den EU-Haushalt vorgeschlagen: 75 Prozent der Einnahmen aus einem einzuführenden CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem, 25 Prozent der Einnahmen aus dem erweiterten EU-Emissionshandel sowie 15 Prozent auf den Anteil der Residualgewinne multinationaler Unternehmen, die im Rahmen der OECD/G20-Vereinbarung neu besteuert und den Staaten zugewiesen werden sollen. Darüber hinaus sind weitere Eigenmittel geplant, etwa auf Grundlage der Besteuerung digitaler Dienstleistungen oder einer Finanztransaktionssteuer.

Die Rückzahlung der NGEU-Mittel ist bislang nicht gesichert, da die vorgeschlagenen neuen Eigenmittel erst noch eingeführt werden müssen. Ob dies tatsächlich gelingt, ist allerdings unklar. Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer befindet sich bereits seit vielen Jahren im Konsultationsprozess und wird von einer Reihe von Mitgliedstaaten abgelehnt. Auch die Einführung einer Digitalsteuer auf EU-Ebene ist bereits seit längerem im Gespräch, scheitert aber bislang am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten und an einer Einigung mit den USA.

Solange die Rückzahlung jedoch nicht geklärt ist und sobald einzelne Mitgliedstaaten nicht zur Rückzahlung ihrer Verbindlichkeiten bereit sind, tritt eine Gemeinschaftshaftung ein. Zwar müssen Mitgliedstaaten nicht direkt für ausstehende Verbindlichkeiten anderer Staaten einstehen, da die Kommission für den Fall ausbleibender Zahlungen zunächst dazu verpflichtet ist, innerhalb des EU-Haushalts nach Liquidität zu suchen. Im nächsten Schritt kann sie zudem zur finanziellen Überbrückung Anleihen mit kurzer Laufzeit begeben. Jedoch kann die Kommission danach die fehlenden Mittel von den übrigen Mitgliedstaaten entsprechend ihrem jeweiligen Anteil am EU-Haushalt einfordern. Haftungsübernahmen für die Schulden anderer Mitgliedstaaten sind demnach nicht ausgeschlossen.

<sup>35</sup> Vgl. [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-schlagt-neue-eu-eigenmittel-vor-2021-12-22\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-kommission-schlagt-neue-eu-eigenmittel-vor-2021-12-22_de).

#### 5.2.4 Es droht eine Perpetuierung der EU-Verschuldungskompetenz

Auch wenn im Eigenmittelbeschluss betont wird, dass die Verschuldungskompetenz der Kommission auf die Zeit der Corona-Pandemie befristet ist und eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses die Einstimmigkeit im Rat sowie die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten erfordert, droht eine Verfestigung der EU-Verschuldungskompetenz. Dies ist umso wahrscheinlicher, sobald neue Eigenmittel eingeführt sind und es seitens der EU – wovon auszugehen ist – zu einer positiven Evaluierung von NGEU kommen sollte. Befristete Kriseninstrumente wurden schon oft zu dauerhaften Institutionen, wie beispielsweise der Übergang von der EFSF zum ESM belegt. Ein dauerhaftes EU-Verschuldungsrecht mit gemeinschaftlicher Haftung würde aber die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten und die im EU-Vertrag verankerte Nicht-Beistandsklausel aushebeln.

Hinzu kommt, dass im jetzigen Eigenmittelbeschluss bereits eine hohe Überdeckung angelegt ist, die eine Ausweitung der Verschuldung auf die europäische Ebene nahelegen könnte.<sup>36</sup> Dabei wurde bis 2058 die Eigenmittelobergrenze um eine zusätzliche Marge von 0,6 Prozentpunkten

pro Jahr erhöht. Die Kommission begründet die Erhöhung der Eigenmittelobergrenze mit vorsorglicher Planung, um jederzeit ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Das Ausmaß dieser vorsorglichen Überdeckung ist allerdings außergewöhnlich hoch. Beispielsweise ist im ESM ebenfalls eine Überdeckung angelegt, die 40 Prozent der Mittel abdeckt. Im Fall von NGEU steigt durch die Überdeckung von jährlich 0,6 Prozent bis 2058 das Garantievolumen auf rund 4 Bill. Euro. Bei NGEU-Mitteln von insgesamt „nur“ rund 800 Mrd. Euro bzw. rund 420 Mrd. Euro, wenn nur die Zuschüsse betrachtet werden (da für die Darlehen die Mitgliedstaaten und nicht der EU-Haushalt aufkommen sollen), bedeutet dies eine Überdeckung von NGEU um das Fünf- bzw. Zehnfache.

Die weitreichende Überdeckung kann als Signal verstanden werden, dass zukünftig für neue Zwecke auf diese Schuldentilgungsfähigkeit zurückgegriffen wird. Auch wenn solch ein Vorgehen rechtlich mit hohen Hürden und mindestens einer Änderung des Eigenmittelbeschlusses verbunden wäre, ist dies nicht auszuschließen. Sowohl EZB-Präsidentin Christine Lagarde als auch der Präsident des Europäischen Parlaments David Sassoli hatten sich bereits für eine Verfestigung des Wiederaufbaufonds und eine dauerhafte europäische Schuldenaufnahme ausgesprochen.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Heinemann (2021).

<sup>37</sup> Vgl. [www.reuters.com/article/us-ecbpolicy-lagarde/europe-mustnot-delay-cash-to-crisis-hit-economies-lagarde-tells-le-mondeidUSKBN2740GT](https://www.reuters.com/article/us-ecbpolicy-lagarde/europe-mustnot-delay-cash-to-crisis-hit-economies-lagarde-tells-le-mondeidUSKBN2740GT) sowie <https://www.welt.de/politik/ausland/article220417820/EU-Parlamentspraesident-Sassoli-Die-Regierungen-im-Norden-werden-ihre-Meinung-aendern.html>.

## 6 Die EZB zwischen erlaubter Geld- und unerlaubter Fiskalpolitik

Die EZB hat ein klares, eng definiertes, hierarchisches Mandat mit Priorität für Preisniveaustabilität. Sie ist in der Ausübung ihrer Geldpolitik formal unabhängig von politischer Einflussnahme. Die EZB betont, dass ihre politische Unabhängigkeit aus fünf Säulen besteht.<sup>38</sup> Demnach ist sie institutionell, persönlich, funktionell, finanziell und rechtlich unabhängig. Als Gegengewicht zur Zentralbankunabhängigkeit besteht für die EZB eine Rechenschaftspflicht gegenüber den europäischen Bürgern und ihren Volksvertretern. Auf dem Papier stellen dies grundsätzlich exzellente institutionelle Voraussetzungen für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik dar.

Für die Unabhängigkeit der EZB und die Glaubwürdigkeit ihrer auf Preisniveaustabilität ausgerichteten Geldpolitik ist es entscheidend, dass die Interessen von Staaten und Finanzdienstleistern die geldpolitischen Ziele der EZB nicht dominieren. Andernfalls droht eine Überschuldung im Euroraum

und ein Abwälzen von Schuldenlasten auf die Gemeinschaft. Die EZB sollte daher jeden Verdacht vermeiden, sie richte ihre Geldpolitik nicht an ihrem Mandat der Preisstabilität, sondern an der Verschuldung der Mitgliedstaaten aus.

Die extrem expansive Geldpolitik der vergangenen Jahre hat jedoch dazu geführt, dass Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der EZB immer stärker in Zweifel gezogen werden. Insbesondere die Anleihekaufprogramme der EZB bergen Sprengkraft für die Eurozone.<sup>39</sup> Die massiven und zunehmend selektiver vorgenommenen Staatsanleihekäufe führen dazu, dass sich die Geldpolitik der EZB immer mehr dem Verdacht der monetären Staatsfinanzierung aussetzt. Mittlerweile ist das Eurosystem (die EZB und die beauftragten nationalen Notenbanken) zum größten Gläubiger der Euro-Staaten geworden. In einigen Mitgliedstaaten wie Italien und Spanien machen die Staatsanleihen im Portfolio des Eurosystems fast 50 Prozent des BIP aus (vgl. Abbildung 15).

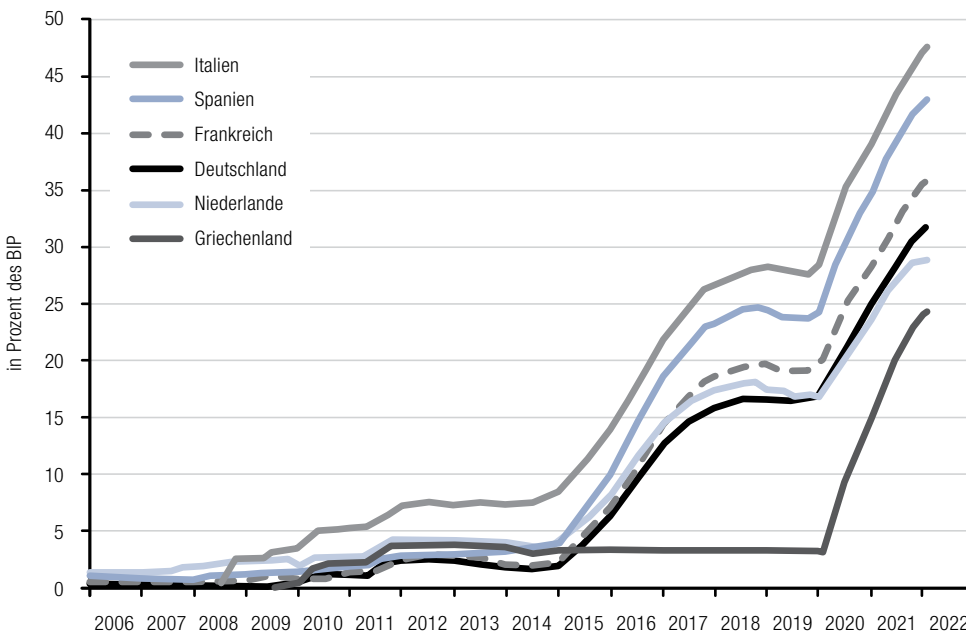


Abbildung 15:  
Europas Schulden in der Hand der EZB

Anteil der von Zentralbanken gehaltenen Staatsanleihen

Quelle: EZB, eigene Berechnungen.

<sup>38</sup> Vgl. [https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/ecb\\_independent.de.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.de.html).

<sup>39</sup> Vgl. König (2022).

Dies hat dazu geführt, dass die EZB zwei entscheidende „Garantien“ überschreitet, die gemäß dem PSPP-Urteil des BVerfG auf eine Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung hinweisen:

*„Vor allem die Ankaufobergrenze von 33% und die Verteilung der Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der EZB haben bislang verhindert, dass unter dem PSPP selektive Maßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten getroffen wurden [...] und dass das Eurosystem zum Mehrheitsgläubiger eines Mitgliedstaats werden konnte. Sie sind insoweit die entscheidenden ‚Garantien‘, an denen sich die mangelnde Offensichtlichkeit eines Verstoßes gegen das Umgehungsverbot aus Art. 123 AEUV festmachen lässt.“*

(BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, Rn 217).

Die insbesondere durch die Corona-Pandemie stark ausgeweiteten Anleihekäufe legen nahe, dass die Ankaufobergrenze notenbankfähiger Anleihen von 33 Prozent bei einzelnen Anleihen überschritten wird. Das bringt die EZB in die heikle Position, dass ihr bei Umschuldungsverhandlungen aufgrund der seit 2013 gültigen Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses) eine Sperrminorität zufallen würde. Die EZB wird dadurch zum strategischen Gläubiger, der eine geordnete Umschuldung eines Mitgliedstaates behindern kann. Auch von der zweiten Garantie, der Orientierung der Anleihekäufe am Kapitalschlüssel, weicht die EZB ab. Auf die größte Abweichung vom Kapitalschlüssel kommt Italien mit 1,3 Prozentpunkten im März 2022.<sup>40</sup>

Die Garantieüberschreitungen dürften in der Zukunft sogar noch zunehmen. Zwar hat die EZB bei ihrer regulären Ratssitzung am 9. Juni 2022 beschlossen, im Folgemonat immerhin die Nettokäufe in ihren Anleihekaufprogrammen zu beenden und die Leitzinsen um 0,25 Prozentpunkte anzuheben. Allerdings beabsichtigt die EZB weiterhin, auslaufende Anleihen noch mindestens bis Ende 2024 durch neue Anleihen zu ersetzen und dabei „flexibel“ vorzugehen. Auslaufende Anleihen würden dann nicht mehr durch Anleihen des entsprechenden Landes ersetzt, sondern es würden vermehrt hochverzinsten Anleihen gekauft. Ziel der Umschichtung ist, die Wiederanlage fällig werdender Anleihen zu nutzen, um den Zinsanstieg in bestimmten hochverschuldeten Staaten wie Griechenland oder Italien zu bremsen.

Zudem hat die EZB in ihrer außerordentlichen Ratssitzung am 15. Juni 2022 verkündet, mit Nachdruck an einem neuen Instrument zu arbeiten, das das Auseinanderdriften der Renditen von Staatsanleihen im Euroraum eindämmen soll. Die EZB rechtfertigt diesen Schritt mit zunehmenden „Fragmentierungsrisiken“, die zu einer uneinheitlichen Transmission der Geldpolitik führen würden.<sup>41</sup> Die Fragmentierung sei nicht durch ökonomische Fundamentaldaten der Mitgliedstaaten gerechtfertigt, sondern spekulativ motiviert. Damit sollen rechtliche Bedenken ausgeräumt werden, dass das neue Anti-Fragmentierungsinstrument nicht zur Sicherung der Preisstabilität, sondern der Staatsfinanzen geschaffen wird.

Die EZB hat bislang noch keine plausible Rechnung vorlegen können, wie hoch „faire Spreads“ von Anleihen hochverschuldeter Staaten gegenüber den besonders sicher geltenden deutschen Bundesanleihen sind und wie man spekulative Zinsanstiege von fundamentalgetriebenen Zinsanstiegen objektiv und in Echtzeit voneinander unterscheiden kann. Einigen scheinen diese Unklarheiten durchaus entgegenzukommen. So hat der italienische Notenbankgouverneur Ignazio Visco bereits betont, dass er einen Spread von zwei Prozentpunkten bei zehnjährigen italienischen Staatsanleihen für zu hoch hält. Seiner Meinung nach sollten es weniger als 1,5 Prozentpunkte sein.<sup>42</sup>

Das neue Anti-Fragmentierungsinstrument dürfte auf zusätzliche selektive Anleihekäufe in großem Stil hinauslaufen. Selektive Anleihekäufe sind auch in dem 2012 eingeführten, aber bislang noch nicht in Anspruch genommenen OMT-Anleihekaufprogramm angelegt. OMT ist allerdings an Bedingungen geknüpft. So dürfen Anleihen im Rahmen von OMT nur dann gekauft werden, wenn der betroffene Staat ESM-Hilfen in Anspruch nimmt und im Gegenzug Reformen leistet. Die EZB hat mit OMT also bereits ein bestehendes Instrument, um Fragmentierungsrisiken zu begegnen. Allerdings ist die ESM-Konditionalität bei den Mitgliedstaaten unbeliebt. Beim neuen Anti-Fragmentierungsprogramm dürfte es daher weniger konditional zugehen. Man werde vonseiten der EZB alles Notwendige tun, um spekulativ getriebene Spreads zu begrenzen: „This commitment has no limits“, verkündete EZB-Direktoriumsmitglied Isabel Schnabel.<sup>43</sup>

Unkonditionierte selektive Staatsanleihekäufe, die zudem von den Marktteilnehmern leicht antizipiert werden könnten, würden das Verbot der monetären Staatsfinanzierung ad ab-

40 Vgl. Birkholz und Heinemann (2022).

41 Vgl. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220615~2aa3900e0a.de.html>.

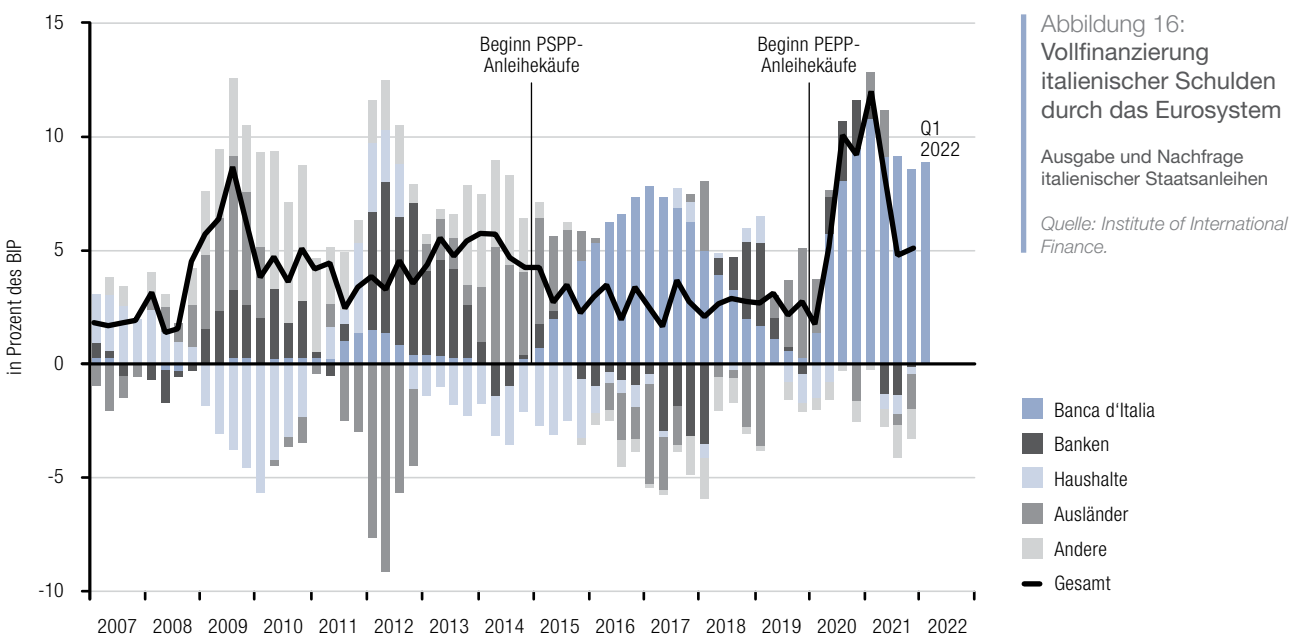
42 Vgl. <https://www.reuters.com/markets/europe/italys-borrowing-costs-unjustifiably-high-ecbs-visco-2022-06-16/>.

43 Vgl. <https://www.reuters.com/markets/europe/no-limit-ecbs-fight-against-fragmentation-schnabel-2022-06-14/>.



surdum führen. Die EZB würde auf dem Sekundärmarkt noch stärker als bisher zum alleinigen Käufer bestimmter Staatsanleihen werden. Das Eurosystem ist bereits seit 2015 in einigen Staaten wie Italien die letzte Bastion für Staatsanleihekäufe (vgl. Abbildung 16). Seit mehreren Jahren wird die Neuverschuldung Italiens fast ausschließlich durch das Eurosystem am Sekundärmarkt finanziert. Private Anleger haben sich hin-

gegen fast vollständig vom italienischen Anleihemarkt zurückgezogen. Renditen von nur einem oder 1,5 Prozent scheinen den Investoren keine adäquate Risikobepreisung für Italiens Zahlungsfähigkeit zu sein. Dies erhöht den Druck auf die EZB, sich nicht ebenfalls von den Anleihekäufen zurückzuziehen. Dass Investoren die Bonitätsrisiken Italiens höher einstufen, dürfte sehr wohl durch Fundamentaldaten gedeckt sein.

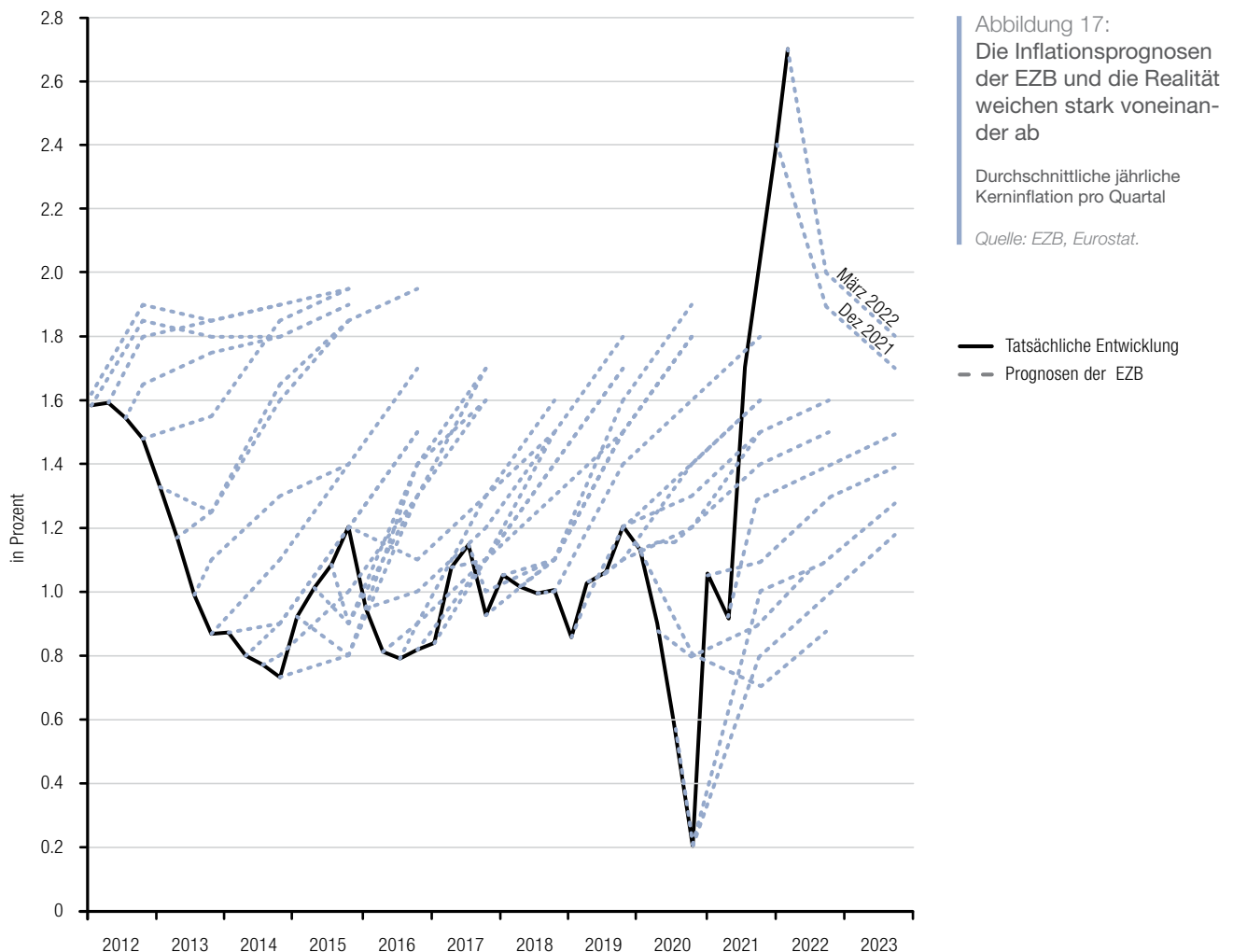


Es ist zu befürchten, dass die EZB bei der Bestimmung vermeintlich fairer Spreads ähnlich treffsicher vorgehen wird, wie bei der Erstellung der eigenen Inflationsprognosen. Bis zum Beginn der Corona-Pandemie lag die EZB mit ihren Inflationsaussichten stets viel zu hoch (vgl. Abbildung 17). Damit hatte die EZB lange ein Argument, um gegen eine angeblich viel zu geringe Inflation mit immer neuen Anleihekäufen und Negativzinsen vorzugehen. Seit 2021 hingegen unterschätzt die EZB ausnahmslos die Inflation. Zu lange hat die EZB an der Vorstellung festgehalten, dass die Inflation nur ein vorübergehendes Phänomen sei. Die EZB kam noch im Dezember 2021 sowie im März 2022 zu der Einschätzung, dass die Kerninflation mittelfristig knapp unter dem zweiprozentigen

Inflationsziel liegen würde. Dementsprechend sah sie keinen Anlass dazu, sich von ihrer extrem expansiven Geldpolitik zu verabschieden.

Dabei hätte die EZB schon viel früher Signale setzen müssen, damit sich Inflationserwartungen nicht entankern und Zweitrundeneffekte ausgelöst werden. Eine Entankerung der Inflationserwartungen vom Inflationsziel ist zumindest in Deutschland Realität. Wie die Deutsche Bundesbank im Juni 2022 berichtet, sind die Inflationserwartungen für die kommenden 12 Monate in Deutschland auf den Rekordwert von sieben Prozent gestiegen. Für die kommenden fünf Jahre beträgt die erwartete Inflation fünf Prozent und für die kommenden zehn Jahre 4 Prozent im Median.<sup>44</sup> Auch die Gefahr

44 Vgl. <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/erwartungsstudie/inflationserwartungen-849084>.



einer Lohn-Preis-Spirale nimmt in Deutschland zu. Während diese Gefahr von manchen Ökonomen und Institutionen immer noch negiert wird, gehen Gewerkschaften wie IG Metall bereits mit Lohnforderungen von acht Prozent in die nächsten Lohnverhandlungen.<sup>45</sup>

Es ist auffällig, dass die EZB jahrelang lautstark vor zu niedriger Inflation gewarnt und eine entsprechend extrem expansive Geldpolitik praktiziert hat, während sie bei hoher Inflation viel zu spät reagiert. Die fiskalische Dominanz der

Geldpolitik der EZB scheint so ausgeprägt zu sein, dass selbst bei Rekordinflation der Spagat zur fiskalischen Stützung unternommen wird. Dies führt die EZB in ein Dilemma, da es bei anhaltend hoher Inflation immer schwieriger zu begründen sein wird, weshalb die EZB weiter Staatsanleihen kauft. Da hilft irgendwann auch kein Verweis mehr auf einen gestörten Transmissionsmechanismus oder auf ein „symmetrisches“ Inflationsziel, das eine längere Abweichung der Inflation vom Zielwert rechtfertigen soll.

45 Vgl. <https://www.igmetall.de/tarif/tarifkunden/metall-und-elektro/metall-tarifkommissionen-fordern-8-prozent>.

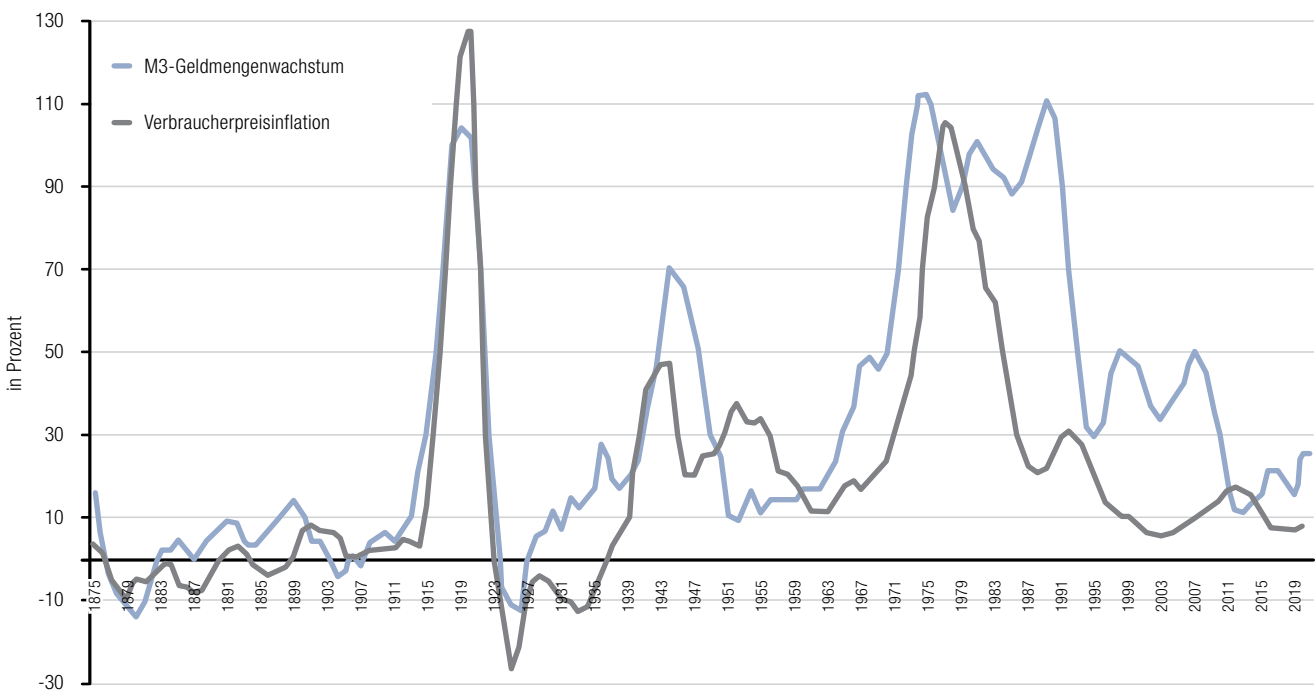
Im Juni 2022 beträgt die Inflation im Euroraum gemessen am Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) 8,6 Prozent. In den baltischen Mitgliedstaaten ist die Inflation sogar auf Werte zwischen 19 und 22 Prozent gestiegen. Dabei war durchaus damit zu rechnen, dass sich die enorm gestiegene Geldmenge im Euroraum nicht nur bei Immobilien und an den Börsen in Inflation niederschlägt, sondern mittelfristig auch bei den Verbraucherpreisen. In jüngster Zeit wurde von man-

cher Seite vorschnell behauptet, Geldmenge und Inflation würden nicht miteinander korrelieren. Die vergangenen Jahre würden belegen, dass die Monetaristen um Milton Friedman im Unrecht seien mit ihrer Behauptung, dass mehr Geld im Umlauf im Regelfall höhere Preise bewirken würde. Allerdings zeigt ein Blick auf längere Zeitreihen, dass Geldmenge und Verbraucherpreisinflation sehr wohl stark miteinander korrelieren (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18:  
Geldmenge und Inflation hängen sehr wohl miteinander zusammen

Entwicklung der rollierenden 5-Jahreswerte des M3-Geldmengenwachstums (pro Kopf) und der Verbraucherpreisinflation im Vereinigten Königreich

Quelle: LynAlden.com, macrohistory.net, St. Louis Fed.



Wenn es nicht einmal gelingt, bei einer Inflationsrate von mehr als 8 Prozent das Zeitalter negativer Leitzinsen ohne zusätzliche Unterstützung fragiler Mitgliedstaaten zu beenden, muss die Frage gestattet sein, wie sich die EZB eine stabilitätsorientierte Geldpolitik für den Fall einer weiteren Zunahme der Inflation vorstellt. Die EZB ist kein Reparaturbetrieb für die Fehler nationaler Politik. Der permanente Versuch, mit immer neuen Instrumenten und Programmen die Euro-Staaten vor unliebsamen Reaktionen des Marktes schützen zu wollen,

ist nicht Aufgabe der EZB. Es ist gerade die Marktdisziplin, die Staaten vor einer Überschuldung schützen kann. Die EZB sollte daher Abstand von einem Anti-Fragmentierungsinstrument nehmen. Zudem wäre es ratsam, auch keine Anleihe-Umschichtungen zugunsten einzelner Staaten vorzunehmen, um sich nicht noch stärker der fiskalischen Dominanz auszusetzen. Stattdessen sollte die EZB die bestehenden Kaufprogramme allmählich zurückführen und die Bilanz abschmelzen. Die EZB wäre gut beraten, der stabilitätsorientierten Tradition

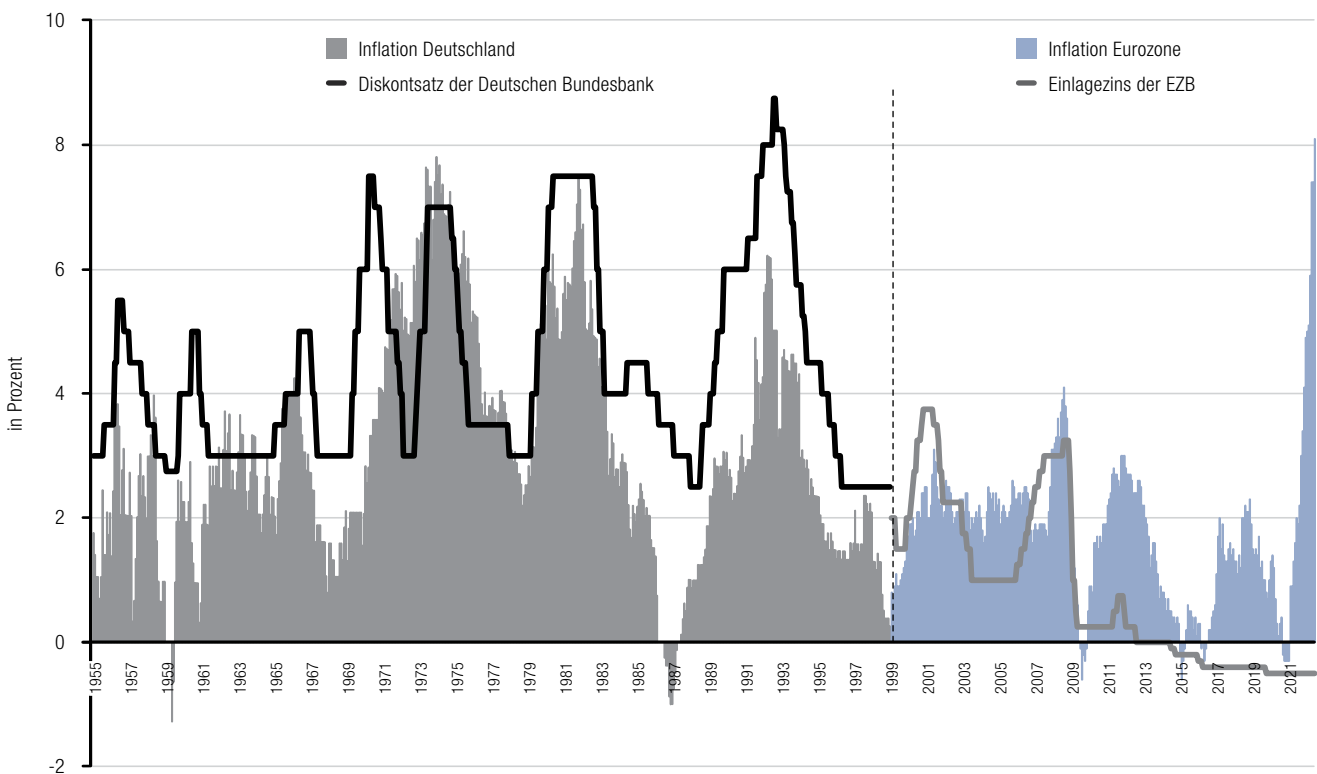
der Bundesbank wieder mehr Beachtung zu schenken und die Zinspolitik inklusive Zinsregeln stärker in den Mittelpunkt ihrer Geldpolitik zu stellen.<sup>46</sup> Denn auch bei der Zinspolitik befindet sich die EZB immer mehr auf Abwegen (vgl. Abbildung

19). Bleibt die EZB ihrem viel zu expansivem Kurs treu, werden auch weiterhin wichtige Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten ausbleiben und Schuldenprobleme in der Eurozone nicht gelöst.

Abbildung 19:  
EZB-Zinspolitik auf Abwegen

1955-1998: Westdeutschland; bis 1961 Preisindex für Lebenshaltung von 4-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen, 1962-1991 Preisindex für alle privaten Haushalte, ab 1992 Verbraucherpreisindex. 1999-2022: Eurozone; Harmonisierter Verbraucherpreisindex; monatliche Inflationsraten im Vergleich zum Vorjahresmonat (letzter Stand: Mai 2022). Diskontsatz der Deutschen Bundesbank bis 1998, ab 1999 Zinssatz der EZB für die Einlagefazilität.

Quellen: Deutsche Bundesbank, EZB.



46 Vgl. Kronberger Kreis (2021).

## 7 Schlussfolgerungen – Wie kann der gordische Schuldenknoten in Europa gelöst werden?

Prinzipiell gibt es zwei unterschiedliche Wege, wie die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion nachhaltige Staatsfinanzen erreichen kann. In beiden Fällen läuft es jeweils darauf hinaus, dass fiskalische Entscheidung und Haftung auf derselben Ebene angesiedelt sind (vgl. Abbildung 20). Eine Vermi-

schung der Ebenen, zu der es in den vergangenen Jahren zunehmend gekommen ist, mit vermehrter europäischer Haftung einerseits und weitestgehend nationaler Entscheidung andererseits, führt nur zu Fehlanreizen, die die Solidität der Staatsfinanzen und somit die Stabilität der Eurozone gefährden.

Abbildung 20:  
Logik der fiskalpolitischen Governance in der Eurozone

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2012).

		Fiskalische Haftung	
		national	europäisch
Fiskalische Entscheidung	national	Eigenverantwortliche Fiskalpolitik	Tendenz des Status quo
	europäisch	–	Zentralistische Fiskalpolitik

Die Kongruenz von fiskalischer Entscheidung und Haftung auf nationaler Ebene entspricht im Grunde dem, was bei der Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft angelegt war. Die Mitgliedstaaten betreiben in dieser Situation eine selbstbestimmte Fiskalpolitik, müssen aber im Gegenzug für die Konsequenzen ihrer Politik selbst geradestehen. Im Regelfall sorgt die disziplinierende Wirkung der Finanzmärkte dafür, dass kein Anreiz zu überhöhter Verschuldung besteht. Dies setzt voraus, dass die Risikobewertung von Staatsanleihen nicht verzerrt wird und die Refinanzierungszinsen die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung adäquat widerspiegeln. Daraus folgt in letzter Konsequenz die Inkaufnahme der Zahlungsunfähigkeit überschuldeter Mitglieder und, falls notwendig, als Ultima Ratio der Ausschluss eines Mitgliedstaates aus der Eurozone. Verbindliche Fiskalregeln können dabei helfen, diese Risiken zu minimieren. Sie sollten in wirtschaftlichen Normalzeiten zu möglichst ausgeglichenen öffentlichen Haushalten führen und es in Krisenzeiten den Staaten temporär ermöglichen, fiskalpolitisch gegenzusteuern. Um die Regelbindung zu erhöhen, sollte bei Regelüberschreitung die Sanktionierung weitestgehend automatisiert erfolgen. Diskretionäre Spielräume sollten dabei möglichst geringgehalten werden.

Demgegenüber steht das Konzept einer zentralistischen Fiskalpolitik. Die europäische Ebene haftet in diesem Szenario gemeinschaftlich für die Verschuldung, erhält dafür aber die Entscheidungsgewalt über die Verschuldungspolitik. Auch dieses Konzept kann zu insgesamt tragfähigen Schulden führen, würde aber erhebliche Souveränitätsverzichtes seitens der Mitgliedstaaten, ihrer Parlamente und Bürger erfordern. Eine zentral gesteuerte Fiskalpolitik muss die notwendigen Durchgriffsrechte erhalten, um in den einzelnen Mitgliedstaaten eine angemessene öffentliche Versorgung zu gewährleisten. Die nationalen Budgetrechte müssten dementsprechend auf die europäische Ebene übergehen.

Zur Vermeidung von makroökonomischen Ungleichgewichten innerhalb Europas würde es aber nicht ausreichen, allein die Fiskalpolitik zu zentralisieren. Die Vergemeinschaftung der Sozial- und Steuerpolitik wäre der logische nächste Schritt, um über die Ausgaben- und Einnahmeseite die Fiskalpolitik besser koordinieren zu können. Der europäische Zentralstaat wäre konsequenterweise das finale Integrationsziel.

Von einem solchen Zentralstaat ist Europa aber derzeit noch weit entfernt – trotz diverser Bestrebungen, der EU in der Sozial- und Steuerpolitik sukzessive mehr Kompetenzen



zu übertragen.<sup>47</sup> Für einen grundlegenden Umbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hin zu einer Fiskalunion mit Budget- und Durchgriffsrechten oder gar zu einem europäischen Bundesstaat fehlt bislang nicht nur der Wille der nationalen Regierungen, die zwar gern die Kosten ihrer Entscheidungen, aber ungern ihre Entscheidungshoheit nach Europa verlagern möchten. Es fehlt derzeit vor allem die demokratische Legitimation für einen solch gravierenden Schritt. Wie das BVerfG in seinem Maastricht-Urteil<sup>48</sup> herausstellt, ist die EU als Staatenverbund der Völker Europas konzipiert, in dem die Staatsvölker der Mitgliedstaaten die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die EU über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Nach dem Demokratieprinzip müsse sich jede Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auf das Staatsvolk zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden, so das BVerfG. Dem Deutschen Bundestag müssten daher Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht verbleiben.

In seinem Lissabon-Urteil<sup>49</sup> betont das BVerfG zudem, dass das Grundgesetz die für Deutschland handelnden Organe nicht dazu ermächtigt, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes aufzugeben. Dieser Schritt sei allein dem unmittelbar erklärten Willen des Volkes vorbehalten. Das EU-Parlament könne nicht als repräsentatives Organ der Unionsbürger aufgefasst werden, da dessen degressiv proportionale Zusammensetzung das Prinzip der politischen Gleichheit durchbreche. Voraussetzung für einen europäischen Bundesstaat ist demnach die Schaffung einer neuen Verfassung für Deutschland und andere Mitgliedstaaten, inklusive der Durchführung neuer Referenden in den entsprechenden Ländern und einer Änderung der EU-Verträge.

Zudem ist es fraglich, ob selbst eine abgeschwächte zentralistische Fiskalpolitik mit nachgegliederten nationalen Finanzministerien mit dem im EU-Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre. Das Subsidiaritätsprinzip setzt der Kompetenzwahrnehmung der EU eine grundsätzliche Schranke. Die EU darf demnach nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können“ (Art. 5 EUV). Es ist jedoch schwer vorstellbar, weshalb eine zentrale europäische Instanz besser als die nationale oder lokale Ebene beurteilen kann, welche konkrete Einnahme- und Ausgabenpolitik vor Ort angebracht ist. Bei einer

zentralistischen Fiskalpolitik drohen lokale Präferenzen weniger berücksichtigt zu werden, was zu einer zunehmenden Entfremdung zwischen regionaler Bevölkerung und zentraler Politik führen würde.

Für die hochverschuldeten Mitgliedstaaten ist es durchaus attraktiv, die im Sinne der fiskalischen Nachhaltigkeit unheilvolle Kombination aus nationaler Entscheidung und europäischer Haftung anzustreben. Auch für die EU-Institutionen scheint dieser Weg nicht unattraktiv zu sein, da bei jedem Schritt zu mehr Solidarhaftung die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die europäische Ebene mehr Verschuldungskompetenz und Macht zur fiskalpolitischen Koordinierung erhält. Dies kommt dem eher zweifelhaften Integrationsgedanken nahe, den der damalige Premier Luxemburgs und spätere Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker einmal äußerte:

*„Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.“<sup>50</sup>*

(Jean-Claude Juncker, 1999)

Mit Blick auf die aufgezeigten Konstruktionsschwächen des gemeinsamen Währungsraums und die erfolgten Rettungsaktionen der vergangenen Jahre sollte die derzeitige Situation als Chance begriffen werden, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion für die Zukunft krisenfest zu machen und zu einer echten Stabilitätsgemeinschaft fortzuentwickeln. Folgende Schlussfolgerungen lassen sich ableiten, die den gordischen Schuldenknoten in Europa lösen oder zumindest lockern können:

- 1. Fiskalische Verantwortung und Haftung zusammenführen:** Je weiter fiskalische Verantwortung und Haftung auseinanderfallen, desto leichter lassen sich Kosten einer übermäßigen Verschuldung auf die Währungsgemeinschaft überwälzen. Dies setzt Fehlanreize zu weiterer Verschuldung und führt dazu, dass unbequeme, aber gleichwohl notwendige Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Potenzialwachstums in den Mitgliedstaaten ausbleiben. Dies erhöht wiederum das Risiko, dass Schulden nicht mehr tragfähig werden. Damit wird die Stabilität der Eurozone gefährdet

47 Vgl. Bültmann-Hinz, König und Raddatz (2021).

48 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Oktober 1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.

49 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08.

50 Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-15317086.html>.

und die Währungsunion in eine erpresserische Solidarhaftung gebracht. In der EU werden zunehmend Haftungsrisiken sozialisiert und Finanztransfers zementiert. Fiskalische Verantwortung und Haftung gehören deshalb auf die gleiche Ebene. Solange die EU als Staatenverbund und nicht als Bundesstaat konzipiert ist, muss das Budgetrecht auf nationaler Ebene verbleiben. Demzufolge sollten künftig Maßnahmen ausbleiben, die eine gemeinschaftliche Haftung implizieren. Es ist kontraproduktiv, wenn europäische Maßnahmen die Mitgliedstaaten sowohl von Marktkorrekturen als auch von politischen Reformverpflichtungen abschirmen.

## 2. Den Wiederaufbaufonds nicht als Europas Hamilton-Moment missverstehen:

Die Verschuldungskompetenz der Kommission im Rahmen ihres NGEU-Programmes ist bewusst volumenmäßig begrenzt und zeitlich befristet angelegt – und sollte es auch bleiben. NGEU ist als Kriseninstrument und nicht als schuldenfinanzierte Erweiterung der Kohäsionspolitik eingeführt worden. Kriseninstrumente sollten auf die Dauer der Krise beschränkt bleiben. Eine dauerhafte Verschuldungskompetenz der EU stünde in einem Spannungsverhältnis zur fiskalischen Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten. Die EU sollte auf eine Stabilitätsgemeinschaft und nicht auf eine Transfer- und Schuldenunion durch die Hintertür hinarbeiten. Demzufolge sollten auch die NGEU-Schulden den nationalen Haushalten angerechnet werden, da diese in letzter Konsequenz für diese haften. Des Weiteren sollte die Wirksamkeit von NGEU unabhängig und wissenschaftlich evaluiert werden, da sowohl bei den Netto-Empfängerländern als auch bei der Kommission selbst Anreize bestehen, dass die Bewertung zu positiv ausfällt, in der Hoffnung, dass es zu einem Folgeprogramm mit erneuter europäischer Schuldenaufnahme kommt.

## 3. Mehr Europa bei EU-Mehrwert:

Soll die Kommission weitere Kompetenzen erhalten, wäre es sinnvoll, „mehr Europa“ vor allem dort anzustreben, wo „europäischer Mehrwert“ entsteht. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und fiskalföderalistischer Überlegungen sollte die europäische Ebene insbesondere in den Bereichen Binnenmarkt, Außenhandel, Verteidigung, Sicherheit und Klimaschutz verantwortlich sein. Bei Verteidigung und Klimaschutz ließen sich auch nationale Kosten einsparen, wenn diese Politikbereiche nicht auf nationaler, sondern auf europäischer Ebene angesiedelt wären. Beim Klimaschutz wird zudem häufig ausgeblendet, erstens, dass nationale Subventionen und kleinteilige Regelungen den Klimaschutz unnötig teuer machen und, zweitens,

dass der Großteil der notwendigen Investitionen nicht vom Staat, sondern von der privaten Seite erfolgen muss. Ohnehin machen staatliche Investitionen nur einen Bruchteil der gesamten Investitionen aus, sodass hier investitionsfreundliche Anreize – vorzüglich über einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis – und nicht staatliche Schulden im Vordergrund stehen sollten. Statt nach immer mehr Eigenmitteln zu rufen, sollte eine Repriorisierung und Umschichtung im EU-Haushalt erfolgen. Grundsätzlich sollte die EU ihr Motto „Einheit in Vielfalt“ stärker beherzigen und das Subsidiaritätsprinzip festigen, indem sie nicht den Anschein erweckt, immer mehr Macht nach Brüssel verlagern zu wollen.

## 4. Die Bindungswirkung europäischer Fiskalregeln erhöhen:

Fiskalregeln sind ein Eckpfeiler der Wirtschafts- und Währungsunion. Ihre Einhaltung trägt dazu bei, dass öffentliche Finanzen stabil bleiben und in der Krise fiskalischer Spielraum besteht. Für die Sicherstellung nachhaltiger Finanzen und die Unabhängigkeit der europäischen Geldpolitik ist es von zentraler Bedeutung, dass die Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags nach der Beanspruchung der allgemeinen Ausnahmeklausel wieder angewendet werden. Eine verlässliche Einhaltung der europäischen Fiskalregeln kann vielmehr durch eine Entpolitisierung des Sanktionsverfahrens ohne diskretionäre Spielräume für die Politik erreicht werden. Die Regeleinholung muss transparenter und nachvollziehbarer werden. Dazu sollten die Fiskalregeln vereinfacht und Ermessensspielräume eingeschränkt werden. Die Überwachung der Fiskalregeln sollte von der Kommission auf eine unabhängige und neutrale Instanz wie den Europäischen Rechnungshof oder den Europäischen Fiskalausschuss übertragen werden. Bei Regelüberschreitung sollte eine automatische Sanktionierung erfolgen, die nicht nur monetärer, sondern auch politischer Natur sein könnte – etwa durch nationale Stimmrechtsentzüge in EU-Gremien. Zudem würde es die Marktdisziplin stärken, wenn die überschießende Verschuldung mit nachrangigen Anleihen finanziert werden müsste.

## 5. Mit einer staatlichen Insolvenzordnung zu mehr Marktdisziplin:

Der ESM sollte in Richtung eines staatlichen Insolvenzregimes weiterentwickelt werden. Eine Insolvenzordnung für Staaten entlang soweit wie möglich vorab bestimmter, objektiver Kriterien würde den politischen Druck zur Solidarhaftung erheblich reduzieren. Dies würde die Glaubwürdigkeit der europäischen Nicht-Beistandsregel verbessern und zu einer stärkeren Markt-

disziplinierung der Finanzpolitik führen. Ein geregelter Insolvenzmechanismus wäre ein wichtiges Instrument zur Krisenprävention. Die antizipierte Verlustbeteiligung der Gläubiger setzt für Investoren den Anreiz, die Ausfallrisiken von Staatsanleihen genauer abzuschätzen. Um auf den Finanzmärkten keine zusätzlichen Unsicherheiten hervorzurufen, sollte die Insolvenzordnung zügig beschlossen und zwingend ausgestaltet, aber erst nach einer Karenzzeit eingeführt werden. In diesem Zusammenhang sollte der finanzielle Nexus zwischen Staaten und Banken stärker durchtrennt werden, indem eine risikogewichtete Eigenkapitalhinterlegungspflicht für Staatsanleihen eingeführt wird und der Erwerb von Anleihen des Heimatstaates im Sinne einer größeren Risikostreuung begrenzt wird. Darüber hinaus können sogenannte Accountability Bonds sowie pfandbriefähnliche Staatspapiere zu mehr Marktdisziplin und Eigenverantwortung der Staaten beitragen.<sup>51</sup> Auf der einen Seite würden Accountability Bonds als nachrangige Staatsanleihen das Haftungsprinzip auf der Gläubigerseite stärken. Auf der anderen Seite würden die mit einem staatlichen Pfand zu hinterlegenden Pfandbriefe bei einer Umschuldung vorrangig behandelt und dadurch die Schuldnerseite stärken, die im Vorfeld weniger auf Finanzhilfen der Gemeinschaft angewiesen wäre. Pfandanleihen könnten als Vorstufe einer staatlichen Insolvenzordnung angesehen werden, bei der vorab klar geregelt ist, wer im Insolvenzfall haftet. Im Gegensatz zu einer vollumfassenden Staateninsolvenzordnung könnten diese unverzüglich eingeführt werden, ohne Turbulenzen auf den Finanzmärkten auszulösen.

- 6. Den Reformwillen der Mitgliedstaaten stärken:** Ein starkes Europa kann nur ein Europa starker Mitgliedstaaten sein. Mit einer gesteigerten wirtschaftlichen Produktivität aus den Schulden herauszuwachsen, gilt als Königsweg. Dafür sind nationale Strukturreformen unerlässlich. Auch wenn es im intrinsischen Interesse der Mitgliedstaaten liegen sollte, die eigene Wirtschaftskraft

und Haushaltsslage zu verbessern, zeigen genügend Beispiele in Europa, dass dies nicht erfolgt, unter anderem aufgrund polit-ökonomischer Gründe in den Mitgliedstaaten. Die EU könnte dazu übergehen, ihre bisherige Kohäsionspolitik an Strukturreformen zu knüpfen und bei Ausbleiben der Reformen die Finanzmittel aus dem regulären EU-Haushalt einzufrieren.

- 7. Stabiles Geld durch solide Finanzen:** Solide Finanzen sorgen dafür, dass die Geldpolitik frei von fiskalischer Dominanz handelt und mandatsgetreu der Preisstabilität nachgeht. Doch auch wenn ein Drittel der Euro-Staaten überschuldet ist, muss die EZB unabhängig agieren und die Inflation ohne Rücksicht auf die Staatsverschuldung zielstrebig und glaubwürdig angehen. Weitere Anleihekäufe oder Anleiheumschichtungen, etwa um eine zweifelhafte Anti-Fragmentierungspolitik zu betreiben, wären kontraproduktiv. Es sind vor allem steigende Zinsen, die der weiteren Verschuldung von Staaten einen Riegel vorschieben. Eine Rendite-Kontrolle durch die EZB wäre vor allem fiskalisch motiviert, was zurecht außerhalb des Mandats der EZB liegt. Fiskalpolitik gehört in die Hände demokratisch gewählter Volksvertreter. Mit dem OMT-Programm besitzt die EZB bereits ein nicht unumstrittenes Instrument, mit dem sie Fragmentierungsrisiken begegnen kann. Dies ist an Reformbedingungen seitens des ESM geknüpft und sollte im Krisenfall angewendet werden, anstatt immer neue Programme und Instrumente zu erfinden.
- 8. Den Binnenmarkt stärken:** Der gemeinsame Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten ist die Erfolgsgeschichte der EU. Eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes, beispielsweise der nach wie vor stark fragmentierten Kapitalmärkte, würde für größeres Gewicht auf den Weltmärkten, mehr Wettbewerb und Verbraucherfreundlichkeit innerhalb Europas und eine größere Rückversicherung und Resilienz in Krisenzeiten sorgen.

<sup>51</sup> Vgl. Fuest et al. (2016) sowie König (2016b).

## Literatur

- Alesina, A. und G. Tabellini** (1990), A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, S. 403-414.
- Birkholz, C. und F. Heinemann** (2022), Magnitudes and Capital Key Divergence of the Eurosystem's PSPP/PEPP Purchases – Update June 2022, *ZEW Expert Brief* No. 5.
- Blanchard, O.** (2019), Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*, Vol. 109(4), S. 1197-1229.
- Bültmann-Hinz, B., König, J. und G. Raddatz** (2021), Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit? Beschlussfassung und Entscheidungsfindung in der EU, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 159, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Bundesrechnungshof** (2021), Bericht nach §99 BHO zu den möglichen Auswirkungen einer gemeinschaftlichen Kreditaufnahme der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf den Bundeshaushalt (Wiederaufbaufonds), Bonn.
- Cadot, O., Röller, L.-H. und A. Stephan** (2006), Contribution to Productivity or Pork-barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, S. 1133-1153.
- Deutsche Bundesbank** (1998), Stellungnahme des Zentralbankrates zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die Dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, *Monatsbericht* April 1998, 50. Jg., S. 17-40.
- Deutsche Bundesbank** (2020), Zur Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene, *Monatsbericht*, Dezember 2020, S. 39-48.
- Deutsche Bundesbank** (2022), Öffentliche Finanzen im Euroraum: aktuelle Herausforderungen, *Monatsbericht*, Juli 2022, S. 77-83.
- Deutscher Bundestag** (1998), Plenarprotokoll 13/230, Stenographischer Bericht, 230. Sitzung, 23. April 1998.
- Domar, E.D.** (1944), The Burden of the Debt and the National Income, *American Economic Review* 34, S. 798-827.
- Dorn, F. und C. Fuest** (2021), Corona-Aufbauplan: Bewältigungsprobe für den Zusammenhalt in der EU? *Ifo Schnelldienst* 2/2021, 74. Jahrgang, S. 3-8.
- Europäische Kommission** (2012), The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Brüssel, März 2012.
- Europäische Kommission** (2020), Pandemic Crisis Support – Eligibility assessment, Annex II – Assessment of public debt sustainability and COVID-related financing needs of euro area Member States, Brüssel, Mai 2020.
- Europäische Kommission** (2022), Fiscal Sustainability Report 2021, Brüssel, April 2022.
- Feld, L.P.** (2011), Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik, in: T. Theurl (Hrsg.), *Institutionelle Hintergründe von Krisen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 332, Duncker & Humblot, Berlin, S. 19 – 56.
- Feld, L.P.** (2020), Rekordschulden in der Coronakrise – kann sich der deutsche Staat das leisten? *Ifo Schnelldienst* 8/2020, 73. Jahrgang, S. 3-6.
- Fuest, C. und J. Becker** (2017), Der Der Odysseus-Komplex Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise, *Hanser-Verlag*, München.
- Fuest, C., Heinemann, F. und C. Schröder** (2016), Reformen für mehr fiskalische Eigenverantwortung der Euro-Staaten: Das Potenzial von „Accountability Bonds“, Studie für die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.
- Gaul, C.-M.** (2009), Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982: Info-Brief, *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Berlin.
- Heinemann, F.** (2021), Next Generation EU: 750 Milliarden Euro suchen einen Sinn. *Ifo Schnelldienst* 2/2021, 74. Jahrgang, S. 8-12.
- Holtfrerich, C.-L., Feld, L.P., Heun, W., Illing, G., Kirchgässner, G., Kocka, J., Schularick, M., Streeck, W., Wagschal, U., Walter, S. und C.C.v. Weizsäcker** (2015), Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina*, Halle (Saale).
- Hüther, M. und J. Südekum** (2020), Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise. *Wirtschaftsdienst*, 100. Jahrgang, Heft 10, S. 746-752.
- König, J.** (2016a), Von der Währungs- zur Transferunion, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 132, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2016b), Staatsschuldenkrise in Europa nachhaltig angehen, *Kurzinformation*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2020), EU-Stabilität nach Corona – Subsidiarität und Solidarität, *Auf den Punkt* Nr. 03, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2022), EZB-Anleihekäufe: Sprengkraft für die Eurozone, *Kurzinformation*, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (1983), Mehr Mut zum Markt, *Kronberger Kreis-Studie* Nr. 1, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2012), Wie viel Koordinierung braucht Europa?, *Kronberger Kreis-Studie* Nr. 55, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2016), Das entgrenzte Mandat der EZB – Das OMT-Urteil des EuGH und seine Folgen, *Kronberger Kreis-Studie* Nr. 61, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021), Die geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank: Was geändert werden sollte und was nicht, *Kronberger Kreis-Studie* Nr. 67, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Lenz, F.** (2020), Corona-Schulden – Eine Last für zukünftige Generationen?, *Positionspapier* Nr. 11, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Mauro, P. und J. Zhou** (2021),  $r-g < 0$ : Can We Sleep More Soundly? *IMF Economic Review* 69, S. 197-229.
- Meyer, D.** (2018), Schuldenerleichterungen für Griechenland – ein Überblick, *Wirtschaftsdienst*, 98. Jahrgang, Heft 6, S. 405-410.
- Pamies, S., Carnot, N. und A. Patarau** (2021), Revisiting the Link between Government Debt and Sovereign Interest Rates in the Euro Area. *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 20(4), S. 39-46.
- Perotti, R. und Y. Kontopoulos** (2002), Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics*, Vol. 86, S. 191-222.
- Raffelhüschens, 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.
- Rogoff, K.** (2021), Fiscal Sustainability in the Aftermath of the Great Pause, *Journal of Policy Modelling*, Vol. 43, S. 783-793.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2019), Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/2020*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, *Jahresgutachten 2019/2020*, Wiesbaden.
- Schneider, F. und B. Boockmann** (2022), Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2022, *Linz und Tübingen*.
- Schuknecht, L.** (2020), *Public Spending and the Role of the State*. Cambridge University Press.
- Schuknecht, L.** (2022), Public Debt – The EU Perspective. *CESifo Forum* 1/2022, Volume 23, S. 9-16.
- Sievert, O.** (1992), Geld, das man nicht selbst herstellen kann: Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Währungsunion, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. September 1992; wieder abgedruckt in: Peter Bofinger, Stephan Collignon und Ernst-Moritz Lipp (Hrsg.), *Währungsunion oder Währungschaos?*, Gabler, Wiesbaden 1993, S. 13 – 24.
- Sinn, H.-W.** (2015), Die griechische Tragödie, *Ifo Schnelldienst*, Sonderausgabe Mai 2015.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2012), Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone, *Gutachten 02/2012*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft** (1983), Konjunkturpolitik, neu betrachtet, *Gutachten* Nr. 38, Bundesministerium für Wirtschaft, Berlin.

## Executive Summary

Europa steuert auf ein massives staatliches **Schuldenproblem** zu. Sieben von 19 Mitgliedstaaten der Eurozone haben inzwischen eine Schuldenquote von mehr als 100 Prozent. In Italien übersteigen die Staatsschulden das Bruttoinlandsprodukt um das Eineinhalbfache, in Griechenland sogar um das Zweifache. Mittlerweile nimmt auch die Europäische Kommission in großem Umfang Schulden für die Mitgliedstaaten auf, ohne jedoch deren Rückzahlung gesichert zu haben. Vor dem Hintergrund **steigender Zinsen** und einer sich andeutenden **globalen Rezession** wachsen die **Sorgen vor einer erneuten Staatsschuldenkrise in Europa**. Dabei war die Krise nie wirklich überwunden und es nur eine Frage der Zeit, wann die **hausgemachten Probleme** wieder deutlicher zutage treten.

Hausgemacht sind einerseits eine zu **geringe Wettbewerbsfähigkeit, zu hohe Staatsausgaben und eine zunehmende Reformmüdigkeit** in einigen europäischen Staaten. Die historisch niedrigen Zinsen haben selten zu produktivitätssteigernden Investitionen geführt und unliebsame Reformen wurden oftmals lieber in die Zukunft verlagert. Dabei hatten die europäischen Institutionen mit kreativen Begründungen den Mitgliedstaaten mehr Zeit für Reformen erkaufte. Andererseits liegt hierin ein **Kern des Problems**. Die **Politisierung der Fiskalregeln durch die Kommission** und die **anhaltende Krisenpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB)** erhöhen weder die Bindungswirkung gemeinsamer Regeln noch deren Anreizwirkung zu solider Haushaltspolitik und Reformen.

Die europäischen Schuldenquoten und der jährliche Bruttofinanzierungsbedarf werden jedes Jahr aufs Neue von der Europäischen Kommission als tragfähig bewertet und mit **optimistischen Prognosen** versehen. Zu viel Optimismus ist allerdings trügerisch – vor allem, wenn er sich schon in der Vergangenheit mehrfach nicht bewahrheitet hat und Prognosen wiederholt revidiert werden mussten. Unter realistischeren Annahmen mit nur leicht erhöhten Zinsen wird schnell deutlich, dass einige Staaten – allen voran Italien – **von tragfähigen Staatsschulden weit entfernt** sind. Dadurch steigt der Druck auf Kommission und EZB, ihre eigentlichen Aufgaben – nämlich Regeln zu überwachen und für Preisniveaustabilität zu sorgen – erneut hintenanzustellen

und entgegen ihrem Mandat die Krisenstaaten mit weiteren EU-Schulden und billigem Notenbankgeld zu versorgen. Schulden sollen nunmehr mit noch mehr Schulden bekämpft werden. **Paternalistische Fürsorge** und **einseitige „Solidarität“** sind jedoch kein nachhaltiges Konzept, sondern führen die Wirtschafts- und Währungsunion nur weiter weg von der einst versprochenen **Stabilitätsgemeinschaft**.

Prinzipiell gibt es zwei Optionen, wie Europa nachhaltige Staatsfinanzen erreichen und den gordischen Schuldenknoten durchtrennen oder zumindest etwas lösen kann. Beide laufen darauf hinaus, **fiskalische Entscheidung und Haftung auf derselben Ebene** – national oder europäisch – anzusiedeln. Die Mehrheit der europäischen Bürger, Parlamente und Regierungen ist jedoch zögerlich im Hinblick auf eine weitergehende Übertragung elementarer Entscheidungs- und Durchgriffsrechte auf die europäische Ebene. Europäisierung ist allenfalls bei der Vergemeinschaftung von Kosten und Risiken populär. Solange dies der Fall ist, sollten **Subsidiarität und Marktdisziplin** wieder stärker im Vordergrund stehen. Das Motto der EU **„Einheit in Vielfalt“** muss wieder mit Leben gefüllt werden. Zudem sollten die Kommission als Hüterin der Verträge und die EZB als Hüterin der Preisstabilität wieder glaubwürdiger in Aktion treten. Es ist nicht zu verantworten und gegenüber anderen Staaten der Währungsgemeinschaft unsolidarisch, wenn durch europäische Maßnahmen die Krisenstaaten sowohl von **Marktkorrekturen** als auch von **Reformverpflichtungen abgeschirmt** werden.

**Europa kann so viel mehr** und sollte vor allem dort mehr Verantwortung erhalten, wo **„europäischer Mehrwert“** entsteht. Ein solcher eröffnet sich in Bereichen wie Binnenmarkt, Außenhandel, Verteidigung, Sicherheit und Klimaschutz, die die EU effizienter angehen kann als die Mitgliedstaaten, allerdings nicht in Form einer **Schuldunion**, die die Nationalstaaten aus jeglicher Haftung nimmt. Es gilt vor allem, den Reformwillen in den Mitgliedstaaten zu stärken. So paradox und „toxisch“ es sich für manche anhören mag: Gerade in hochverschuldeten Staaten dürften in erster Linie **höhere Zinsen und eine glaubwürdige Anwendung von Fiskalregeln** dafür sorgen, dass **Reformemifer, Wirtschaftswachstum und Finanzsolidität** zurückkehren, wodurch sich der **gordische Schuldenknoten in Europa nachhaltig lockern** lassen würde.



# Marktwirtschaft.



## Madame Lagarde und die Inflation

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>02</b> Forever it takes<br/>Editorial von Michael Eilfort</p> <p><b>03</b> Ehrbarer Staat? Update 2022 der Generationenbilanz<br/>Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand</p> <p><b>04</b> Kronberger Kreis<br/>Nachhaltigkeit und Wettbewerb • Sondervermögen</p> <p><b>05</b> Europas Schuldenproblem<br/>Wie sich der gordische Knoten lösen lässt</p> | <p><b>06</b> Innovationen und Unternehmertum<br/>Für eine Wiederbelebung des Leistungsprinzips</p> <p><b>07</b> Besteuerung der digitalen Welt<br/>Die Reformpläne der OECD<br/><br/>Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik<br/>10. Kadener Gespräch</p> <p><b>08</b> Die (Berliner) Mietendebatte geht an der Realität vorbei<br/>Mieten sind erschwinglicher geworden<br/><br/>EZB-Anleihekäufe<br/>Sprengkraft für die Eurozone</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



## Forever it takes

Editorial von Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand der Stiftung Marktwirtschaft

2011 karikierte die Stiftung Marktwirtschaft die lockere Geldpolitik des damals neuen Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) mit der rechts abgebildeten „Sondermarke“, noch bevor Mario Draghi dann im Juli 2012 den Dammbuch vorbereitetete mit seinem berühmt gewordenen Diktum „whatever it takes“. Zehn Jahre später zeigt sich: Unsere Prognose von 2011 war quantitativ überzogen, verfehlte aber das Jahr des „Durchbruchs“ der Inflation nur knapp – und lag qualitativ, auch mit dem abgebildeten Symboltier, leider richtig: Die über lange Jahre praktizierten und ständig ausgeweiteten „unkonventionellen Maßnahmen“ der EZB sorgen heute für ziemlich konventionelle Sorgen: Schulden und Inflation. Wahrscheinlich hat der Blankoscheck Draghis im Sommer 2012 die Währungsunion zusammengehalten und den Euro kurzfristig stabilisiert. Leider haben, wie abzusehen war, einige diesen Blankoscheck anders eingelöst als gedacht. Die EZB hat Geld gedruckt und Zeit gekauft. Nationale Regierungen haben, zur Mehrung eigenen Ansehens, die niedrigen Zinsen zur Verschuldung genutzt, leider oft eher für Konsum als für Investitionen – und die Zeit verschenkt. Jetzt sind Geld und Zeit weg, Fortschritte z.B. in Italien, Portugal und Griechenland überschaubar, die Schuldenberge, fragwürdigen Staatsanleihen und eine sich beschleunigende Geldentwertung dagegen unüberschaubar. Forever it takes!

Wie konnten viele eigentlich davor die Augen verschließen (wollen), dass eine übermäßig spendable Geldpolitik mit einer Vervielfachung der Geldmenge in Verbindung mit kaum gebremster staatlicher Schuldenaufnahme unweigerlich zu Inflation führen musste? Die Frage war schon seit zehn Jahren weniger „ob“, sondern „wann“ und verstärkt durch welchen Anlass sie kommen würde. Es gibt eben keinen „free lunch“, kein „magisches“, folgenlos beliebig vermehrbare Geld. Es gibt nicht mehr den harten, soliden Euro, der bei seiner Einführung versprochen wurde, und auch die Unabhängigkeit der EZB ist Geschichte: Die Währungs“hüter“ haben sich selbst ins Abseits manövriert, weil sie ihren eigentlichen Auftrag, die Geldwertstabilität, erst relativiert, dann ignoriert haben, um – ohne demokratisches Mandat – an allen möglichen Stellen Politik zu betreiben: Wirtschaftsförderung, europäische Umverteilung, Klimaschutz und vor allem vorauseilend gefällige Staatsfinanzierung. Bequemen nationalen Regierungen hat die EZB so das Nichtstun versüßt und sie derart abhängig vom billigen Geld werden lassen, dass, bevor überhaupt eine Zinskorrektur im Sommer erfolgt, schon auf einer Sondersitzung ein Sonderhilfsprogramm für den ewigen Patienten Italien ersonnen werden muss.

Trotz zunehmender europäischer Transfers von Nord nach Süd: Auch der deutsche Staat profitiert kurzfristig sogar von all diesem Elend und hat wenig Interesse, auf Korrekturen zu drängen: Die Inflation, die in lange nicht gekanntem Ausmaß Verbraucher, Sparer, Vorsorgende und Gläubiger bedrängt, immer noch vor allem der „Taschendieb des kleinen Mannes“ ist, hilft Schuldner. Für Regierungen ist die Geldentwertung ein heimlicher Verbündeter. Nimmt man beispielsweise die bis Ende 2021 vom deutschen Staat aufgenommenen Kredite von insgesamt rund 2,48 Billionen Euro und die von der Bundesbank für 2022 erwartete Inflation von 7 Prozent, könnte der deutsche Fiskus sich allein in diesem Jahr um rund 150 Milliarden Euro Schulden, die entwertet und faktisch nicht mehr zu tilgen sind, erleichtern. Und gewinnt nebenbei auch noch durch eine progressionsbedingt überproportionale Steuer-Abschöpfung bei den Einkommen.

Das Desaster europäischer Währungs- und Fiskalpolitik wird offensichtlicher, die nächste Eurokrise steht vor der Tür. Aber statt sich auf die Verträge (Maastricht und Lissabon) und die richtigen Prinzipien (Stabilitätspakt, Unabhängigkeit der EZB, auf Stärke und Wettbewerb basierender Euro) zu besinnen, soll das Rad der Schuldenunion und der Geldvermehrung nun noch schneller gedreht werden. Wieviel Enteignung und Prekarisierung sollen Mittelschicht und Armutsgefährdeten noch zugemutet werden? Es ist Zeit, die Ursachen der Inflation und die Fehlkonstruktion der Währungsunion anzugehen, statt Trostpflaster in Form von 9-Euro-Tickets, Tankrabatt und anderem Unfug zu verteilen.



© Geier, dragann — Fotolia.com

### IMPRESSUM

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

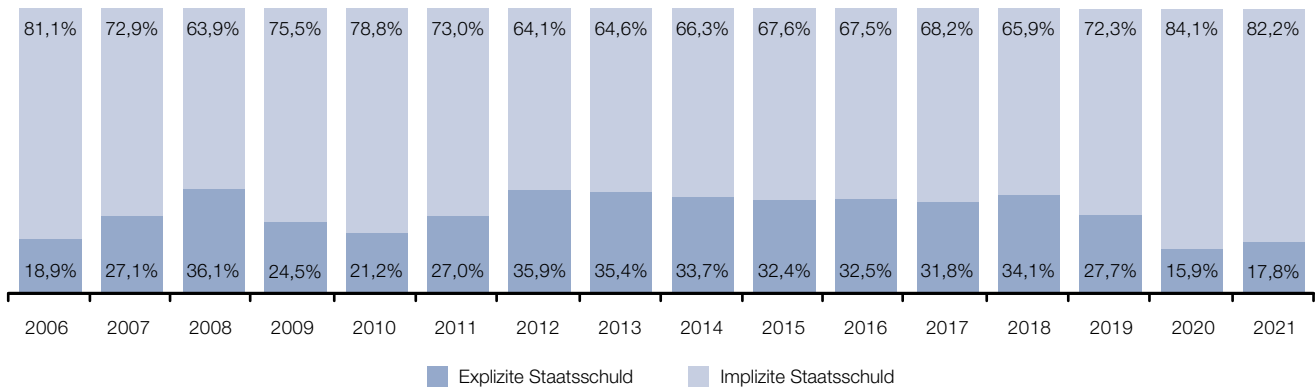
## Ehrbarer Staat? Update 2022 der Generationenbilanz

### Demografie und Wachstum – Zwei Krisen geben sich die Hand

#### Der Staat weist nur knapp ein Fünftel seiner Schulden aus

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

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge.



Die aktuelle Nachhaltigkeitslücke liegt mit 398,4 Prozent des BIP nur geringfügig unter ihrem letztjährigen Rekordhoch. Dies zeigen die aktuellen Berechnungen der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge zur deutschen Generationenbilanz, die am 28.06.22 in einem Pressegespräch mit Prof. Bernd Raffelhüschen in Berlin vorgestellt wurden. Der Gesamtschuldenstand des Staates beträgt damit rund 14,2 Billionen Euro, wenn sowohl die expliziten als auch die impliziten Schulden berücksichtigt werden. Der Rückgang um 40,8 Prozentpunkte des BIP im Vergleich zu 2021 resultiert vor allem aus einer optimistischeren Steuerschätzung und damit einer positiveren prognostizierten Entwicklung der zukünftigen Staatseinnahmen.

Die heute bereits sichtbaren expliziten Schulden belaufen sich auf 71,0 Prozent des BIP und machen damit nur knapp ein Fünftel der staatlichen Gesamtverschuldung aus (s. Abbildung). Der sehr viel größere Teil der Nachhaltigkeitslücke entfällt nach wie vor auf die impliziten, d.h. heute noch nicht sichtbaren Staatsschulden. Diese belaufen sich auf 327,4 Prozent des BIP und erfassen die durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungsversprechen für die Zukunft. Das betrifft insbesondere die Sozialversicherungen, bei denen mit 222,4 Prozent des BIP gut zwei Drittel der impliziten Schulden zu verorten sind.

Das Fehlen eines echten Konsolidierungskurses auf der Ausgabenseite zeigt sich exemplarisch an der Rentenerhöhung 2022. Vordergründig wurden hier mit der

Wiedereinführung des Nachholfaktors und der Neuberechnung des Nachhaltigkeitsfaktors die Interessen der Beitragszahler adressiert. Tatsächlich führten aber mehrere, teils hochgradig intransparente Einzelmaßnahmen dazu, die Rentenerhöhung künstlich höher ausfallen zu lassen, als dies ohne diskretionäres Eingreifen der Politik der Fall gewesen wäre. Insgesamt bewirken die Maßnahmen des Rentenanpassungsgesetzes 2022 einen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke der gesetzlichen Rentenversicherung um 5,8 Prozentpunkte des BIP.

Angesichts der demografischen Herausforderung, vor der die Altersvorsorge in Deutschland steht, ist es illusorisch, die doppelte Haltelinie für Rentenniveau und Beitragssatz auf Dauer aufrecht erhalten zu können. Wenn man den Nachhaltigkeitsfaktor ab dem Jahr 2026 unbeeinträchtigt wirken ließe, würden etwa 42 Prozent der demografischen Belastung von den Rentnern getragen. Demgegenüber entspräche eine dauerhafte Rentenniveauhaltelinie lediglich einem Belastungsanteil von etwa 10 Prozent. Eine solche fast vollständige Abwälzung der demografischen Belastungen auf die Jüngeren würde die Nachhaltigkeitslücke um 43,6 Prozent des BIP und damit um 1,56 Billionen Euro erhöhen. Um diesen zusätzlichen Finanzbedarf zu decken, müsste der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf über 27 Prozent steigen.



Die Pressemitteilung finden Sie auf der Themenseite „Generationenbilanz“

## Kronberger Kreis

### Nachhaltigkeit und Wettbewerb

Nachhaltigkeit und Klimaschutz zählen zu den großen Herausforderungen unserer Zeit. Bislang galt, dass diese Ziele durch eine Anpassung von Produktregeln, Produktions- und Steuervorschriften, gegebenenfalls auch durch Subventionen, jedenfalls aber im Wettbewerb zu erreichen sind. Nun ist jedoch eine Diskussion darüber entbrannt, ob Unternehmen bei staatlichen Regulierungsdefiziten in die Bresche springen sollen: Für „Nachhaltigkeitskartelle“ – so eine viel beachtete Forderung – soll das Kartellverbot gelockert werden, das wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und damit eine Regulierung des Wettbewerbs durch Unternehmen bisher verbietet. Der Sache nach würde so die Regulierungsbefugnis faktisch an Unternehmen delegiert. In diese Richtung zielt auch der Vorschlag der Europäischen Kommission für neue Leitlinien zur Beurteilung horizontaler wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen: Ein „kollektiver Nutzen“ wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen soll die aus der Wettbewerbsbeschränkung resultierenden Nachteile für Verbraucher ausgleichen können.

Der Kronberger Kreis analysiert in seiner neuen Studie, ob „Nachhaltigkeitskartelle“ aus wettbewerbsökonomischer und -rechtlicher Perspektive tatsächlich zielführend sind. Kann die Europäische Union den „Green Deal“ nur auf Kosten des Wettbewerbs erreichen? Der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft hält diese Prämisse für falsch und zeigt auf, warum für die Transformation hin zu einer nachhaltigeren Ökonomie mehr – nicht weniger – Wettbewerb erforderlich ist. Gerade der Wettbewerb fördert Innovationsanreize, spornet zu einem sparsameren Umgang mit Ressourcen an und vermeidet ineffiziente Produktionsweisen. Ein „nachhaltiges“ Wettbewerbsrecht sollte daher auch in Zukunft primär den Wettbewerb schützen.



### Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?

Kronberger Kreis-Studie Nr. 69

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

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
ISBN: 3-89015-131-0

### Sondervermögen Bundeswehr

STANDPUNKT

FAZ, 19.05.22

## Es fehlt ein verbindlicher Tilgungsplan für die Bundeswehr-Schulden

Von Lars Feld, Clemens Fuest, Justus Haucap, Heike Schweitzer, Volker Wieland, Berthold Wigger (Kronberger Kreis)

Der Kronberger Kreis kritisierte in seinem Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 19. Mai 2022, dass der Gesetzgeber sich bei der Einführung des sogenannten Sondervermögens Bundeswehr in Höhe von 100 Milliarden Euro ohne einen konkreten Tilgungsplan vor der Beantwortung der Frage drückt, zu welchen Anpassungen im Bundeshaushalt der Wegfall der Friedensdividende führt. Dadurch wird eine zentrale Funktion der Schuldenbremse beeinträchtigt.

Öffentliche Mittel sind knapp und erfordern daher zwingend eine Priorisierung. Die Aussage, das eine dürfe nicht gegen das andere ausgespielt werden, lenkt von der zentralen Verantwortung der Regierung und des Parlaments ab, genau diese Abwägungen zu treffen und die damit verbundenen Konflikte auszutragen, anstatt sie durch Verschuldung in die Zukunft zu verlagern. Die Schuldenbremse zwingt den Gesetzgeber dazu, sich dieser Verantwortung zu stellen. Das geplante Sondervermögen sollte nicht zu einem Instrument werden, um dieser Verantwortung auszuweichen.



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

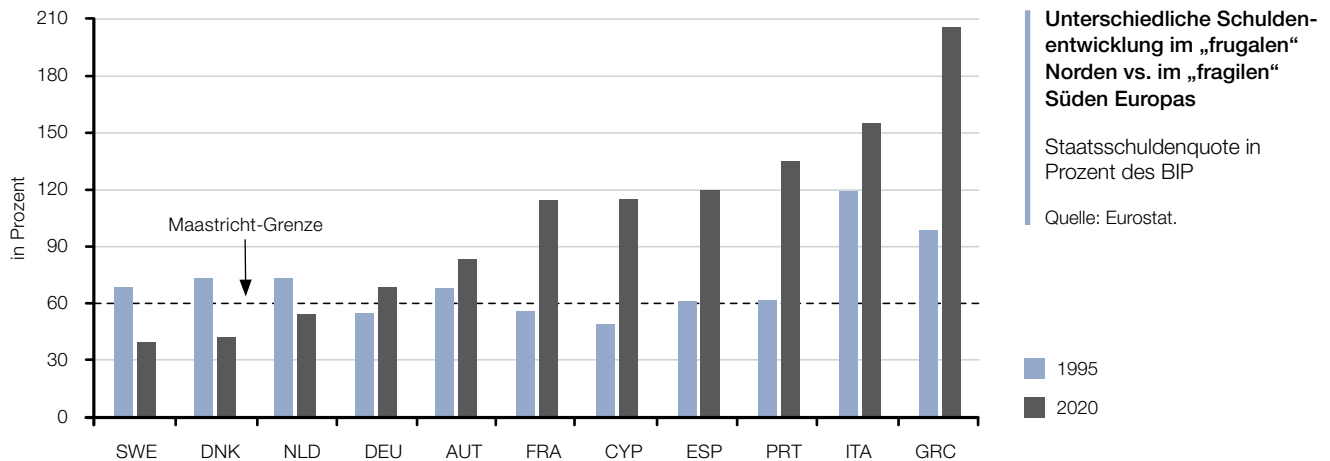
Foto: Kay Herschelmann.



Die Publikation und den Link zum FAZ-Artikel finden Sie auf der Webseite des Kronberger Kreises

## Europas Schuldenproblem

Wie sich der gordische Knoten lösen lässt



Europa steuert auf ein massives staatliches Schuldenproblem zu. Sieben von 19 Mitgliedstaaten der Eurozone haben inzwischen eine Schuldenquote von mehr als 100 Prozent. In Italien übersteigen die Staatsschulden das Eineinhalbfache des BIP, in Griechenland sogar das Zweifache. Mittlerweile nimmt auch die Europäische Kommission in großem Umfang Schulden für die Mitgliedstaaten auf, ohne jedoch deren Rückzahlung gesichert zu haben. Aufgrund steigender Zinsen und einer sich andeutenden globalen Rezession wachsen die Sorgen vor einer erneuten Staatsschuldenkrise in Europa. Dabei war die Eurokrise nie weg und es nur eine Frage der Zeit, wann die hausgemachten Probleme wieder deutlicher zutage treten.

Hausgemacht ist einerseits die zu geringe Wettbewerbsfähigkeit einiger europäischer Staaten. Die historisch niedrigen Zinsen haben selten zu produktivitätssteigernden Investitionen geführt, unliebsame Reformen wurden oftmals lieber in die Zukunft verlagert. Dabei hatten die Institutionen der EU mit unterschiedlich kreativer Begründung den Mitgliedstaaten mehr Zeit für Reformen erkaufte. Andererseits liegt hierin ein Kern des Problems. Die Politisierung der Fiskalregeln durch die Kommission und die anhaltende Krisenpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) steigern weder die Bindungswirkung gemeinsamer Regeln noch die Anreizwirkung zu solider Haushaltspolitik und Reformen. Übertriebene einseitige Solidarität und paternalistische Fürsorge sind kein nachhaltiges Konzept, sondern führen die Wirtschafts- und Währungsunion weiter weg von der einst versprochenen Stabilitätsgemeinschaft.

Prinzipiell gibt es zwei unterschiedliche Wege, wie Europa nachhaltige Staatsfinanzen erreichen kann, die beide

darauf hinauslaufen, fiskalische Entscheidung und Haftung auf derselben Ebene – national oder europäisch – anzusiedeln. Die Mehrheit der europäischen Bürger, Parlamente und Regierungen ist jedoch zögerlich im Hinblick auf eine weitergehende Übertragung elementarer Entscheidungs- und Durchgriffsrechte auf die europäische Ebene – Europäisierung scheint eher bei der Vergemeinschaftung von Kosten und Risiken populär. Solange dies der Fall ist, sollten Subsidiarität und Marktdisziplin wieder stärker im Vordergrund stehen und die Kommission als Hüterin der Verträge und die EZB als Hüterin der Preisstabilität glaubwürdiger in Aktion treten. Dazu bedarf es wichtiger institutioneller Reformen.



Das Argument „Europas Schuldenproblem – Wie sich der gordische Knoten lösen lässt“ finden Sie in Kürze auf unserer Themenseite „Europa“

## Innovationen und Unternehmertum

### Für eine Wiederbelebung des Leistungsprinzips in Deutschland

Innovationen bilden die Grundlage unseres Wohlstands und sind ein Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. In Deutschland gehen Innovationstätigkeit und unternehmerische Dynamik jedoch seit Jahren zurück. Nicht nur der Anteil innovativer Unternehmen und die Zahl von Neugründungen sind rückläufig, auch die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Patente hat im internationalen Vergleich abgenommen. Zwar wird das Problem auf politischer Ebene zunehmend adressiert, entsprechende Absichtserklärungen basieren jedoch häufig auf einem falschen Verständnis von Innovationsprozessen. So ist eine der zentralen, aber oft verkannten Eigenschaften von Innovationen ihre Unplanbarkeit, die sich aus dem iterativen, dezentralen und graduellen Charakter von Innovationsprozessen ergibt. Eingebettet in marktbasierter, wettbewerbliche Feedbackmechanismen ermöglicht es zudem erst die Kommerzialisierung von Technologien und Ideen, diese zum Vorteil anderer nutzbar und zugänglich zu machen. Mit Hilfe von Innovationen real existierende Probleme zu lösen oder Bedürfnisse zu erfüllen, ist und bleibt daher eine originär unternehmerische Aufgabe.

Dementsprechend ist der wachsende staatliche Anspruch, planend und selektiv in Innovationsprozesse eingreifen zu wollen, wenig zielführend, da sich Innovationen weder einfach mit Geld kaufen noch an den Staat auslagern lassen. Vielmehr sind sie in der Regel zuallererst das Ergebnis harter Arbeit. Deshalb bedarf es einer Stärkung von Chancengerechtigkeit sowie einer Wiederbelebung des Leistungsprinzips, damit sozialer Aufstieg möglich und attraktiv ist. Nicht erst seit der Corona-Pandemie ist das wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Klima zunehmend von Bequemlichkeit, Anspruchsdenken und der Erosion



### Mehr Innovationen und Unternehmertum in Deutschland durch Wiederbelebung des Leistungsprinzips

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 163

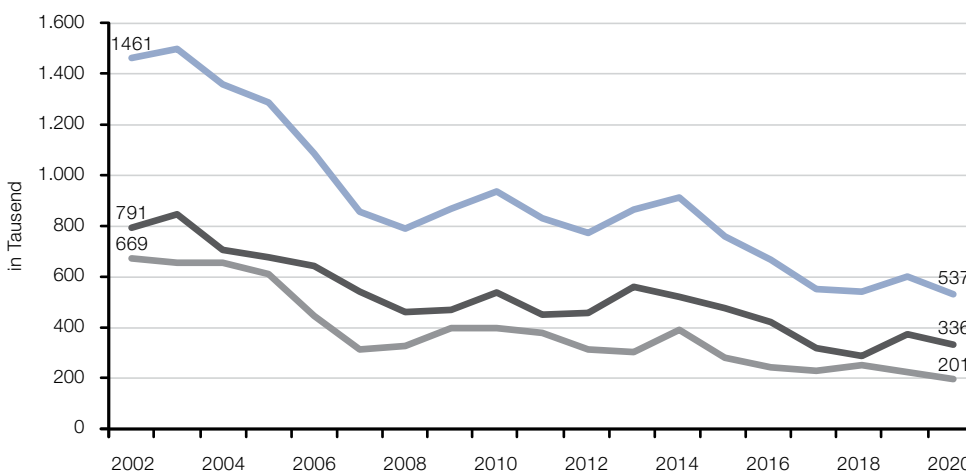
Fulko Lenz

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
ISSN: 1612-7072

von Leistungsanreizen gekennzeichnet. In solch einem Umfeld leidet erst die Bereitschaft und dann die Fähigkeit, Innovationen und erfolgreiche Unternehmen hervorzubringen. Wer Leistung und das Ergreifen von Chancen fördern will, muss die Nicht-Belohnung fehlender Leistung zumindest bis zu einem gewissen und sozialverträglichen Grad ertragen können. Die erforderliche Trendumkehr bedarf kontinuierlicher Arbeit und des politischen Willens, den Leistungsgedanken wieder stärker in den Fokus gesellschaftlicher Diskurse zu stellen und als Ausgangspunkt politischen Handelns zu nehmen. Auf solch einer Basis verspricht eine Innovationspolitik, die technologieoffen und strukturell wirkt, deutlich größeren Erfolg.



Das Argument finden Sie auf unserer Website unter „Publikationen“



### Gründungsaktivität sinkt in Deutschland seit Jahren

Existenzgründungen in Deutschland 2002–2020

Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

— insgesamt  
— Nebenerwerb  
— Vollerwerb



## Besteuerung der digitalen Welt

### Die Reformvorschläge der OECD



### Von der Besteuerung der digitalen Welt zu einer neuen Weltsteuerordnung

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 161

Barbara Bültmann-Hinz  
Fulko Lenz

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)  
ISSN: 1612-7072

Die OECD hat mit ihren Reformvorschlägen eines Zwei-Säulen-Modells für eine neue, vermeintlich gerechtere globale Steuerordnung große Erwartungen geweckt. Noch für 2022 ist die gesetzgeberische Umsetzung der Regeln geplant, die das internationale Steuerrecht an die Herausforderungen der Digitalisierung anpassen und internationale Steuervermeidung reduzieren sollen. Vor dem Hintergrund der Drohkulisse eines internationalen Steuerkonflikts gerät die Frage, ob die Reformvorschläge die verfolgten Ziele tatsächlich erreichen können, allerdings zunehmend in den Hintergrund. Dabei bergen die Vorschläge – gerade für ein exportorientiertes Hochsteuerland wie Deutschland – zahlreiche Risiken. Zudem ist die Mindestbesteuerung kein Instrument, mit dem zielgenau bestehende Kanäle der Steuervermeidung und Gewinnverlagerung geschlossen werden, da deren grundsätzliche Mechanismen völlig unberührt bleiben. Nicht komplett auszuschließen ist sogar der gegenteilige Effekt, durch den das Ausmaß unerwünschter Steuergestaltung sogar noch zunehmen könnte.

Abgesehen davon ist das vorgeschlagene Modell alles andere als alternativlos. Es gäbe Möglichkeiten, unerwünschte Gewinnverlagerung durch Reformen am bestehenden Besteuerungssystem zu verhindern, anstatt dessen Komplexität durch zusätzliche, überlagernde Ebenen noch mehr zu erhöhen und weitere Rechtsunsicherheit sowie Steuerbürokratie zu schaffen. Ansatzpunkte sollten die Besteuerung von Lizenzgewinnen sowie die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital.



Die Publikation finden Sie auf unserer Themenseite „Steuern/Staatscompliance“

## Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik

### 10. Kadener Gespräch



Auf der Jubiläumsveranstaltung des 10. Kadener Gesprächs haben wir eine erste wirtschaftspolitische Bilanz der Arbeit der neuen Bundesregierung gezogen. Im Mittelpunkt standen dabei die Themen Digitalisierung, Innovations- und Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, Generationengerechtigkeit in der Sozial- und Finanzpolitik sowie Reformbedarf der EU und der Währungsunion, um langfristig Stabilität und Wachstum zu generieren.

Unter der Moderation des ZEIT-Herausgebers Josef Joffe Ph.D. diskutierten wir die Herausforderungen in diesen Bereichen mit Dr. Volker Wissing MdB (Bundesminister für Digitales und Verkehr), Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident des ifo Instituts, Mitglied im Kronberger Kreis), Ralf Fücks (Geschäftsführender Gesellschafter Zentrum Liberale Moderne), Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Vorstandsmitglied der Stiftung Marktwirtschaft), Prof. Dr. Stefan Kooths (Vizepräsident des IfW Kiel) und Dr. Christoph Ploß MdB (Vorsitzender der CDU Hamburg). Ein Tagungsbericht folgt.



Mehr Informationen finden Sie auf unserer Veranstaltungsseite

# Die (Berliner) Mietendebatte geht an der Realität vorbei

Mieten sind erschwinglicher geworden



Seitdem die absolute Deckelung der Berliner Mieten im Jahr 2021 auf juristischem Wege aufgehoben wurde, ist die Debatte um bezahlbaren Wohnraum wieder neu entflammt. Die vermeintlich „exponentiell gestiegenen“ Mieten dienen als Rechtfertigung für die Verschärfung oder Einführung weiterer bzw. zusätzlicher Regulierungsinstrumente, um „sozialverträgliche“

Wohnungsmieten zu gewährleisten. Der öffentliche Diskurs fokussiert sich dabei in erster Linie auf die stark steigenden nominalen Neuvertragsmieten. Allerdings machen diese nur einen geringen Teil des Gesamtbestands aus. Zwar sind auch die Bestandsmieten in den letzten zehn Jahren gestiegen, die verfügbaren Einkommen haben im gleichen Zeitraum jedoch schneller zugenommen – folglich sind die Bestandsmieten sogar erschwinglicher geworden.

Neben einer gestiegenen Wohnraumnachfrage, die hauptsächlich durch Zuzug und soziodemographischen Wandel getrieben wird, ist der Berliner Wohnraumangel vor allem das Resultat von zu geringer Neubauaktivität und zu großer Beharrungsanreize. Das führt im Zusammenspiel mit einem einseitigen Mieterschutz zur Zementierung der Disparität zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten. Für eine lebendige und dynamische Stadt kann die Lösung nicht heißen, die Wohnungsbestände zu sozialisieren – damit hat gerade Berlin jahrzehntelang schlechte Erfahrungen gesammelt. Auch ist es nicht zielführend, die Nachfrage zu verwalten oder gar den Zuzug zu begrenzen. Der ökonomisch gebotene Weg aus der Misere muss angebotsseitig ansetzen. Die Legislative sollte die Regulierung des Wohnungsmarktes entschlacken und bürokratische Verwaltungsapparate ausdünnen. Gleichzeitig muss Berlin – wie auch viele andere Städte in Deutschland – auf kluge Weise wachsen. Das erfordert intelligente städtebauliche Maßnahmen, wie z.B. effiziente öffentliche Verkehrsverbindungen ins Umland oder die Entwicklung neuer Stadtzentren.



Die Kurzinformation finden Sie auf unserer Webseite unter „Publikationen“

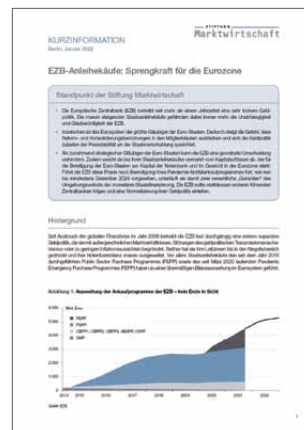
# EZB-Anleihekäufe

Sprengkraft für die Eurozone

Die Europäische Zentralbank (EZB) betreibt seit mehr als einem Jahrzehnt eine sehr lockere Geldpolitik. Aufgrund der massiv gestiegenen Staatsanleihekäufe durch das Public Sector Purchase Programme (PSPP) und das Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) sind die EZB und die nationalen Notenbanken (Eurosystem) zum größten Kreditgeber der Euro-Staaten geworden. Für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der EZB ist es jedoch entscheidend, dass die Interessen von Staaten und Finanzdienstleistern die geldpolitischen Ziele der EZB nicht dominieren. Andernfalls könnte es zu einer Überschuldung im Euroraum und zu einem Abwälzen von Schuldenlasten auf die Gemeinschaft kommen. Die EZB sollte daher jeden Eindruck vermeiden, sie richte ihre Geldpolitik nicht an ihrem Mandat der Preisstabilität, sondern an der Verschuldung der Mitgliedstaaten aus.

Als zunehmend strategischer Gläubiger der Euro-Staaten kann die EZB eine geordnete Umschuldung verhindern. Zudem weicht sie bei ihren Staatsanleihekäufen vermehrt vom Kapitalschlüssel ab, gemäß dem sich die Euro-Staaten am Kapital der Notenbank beteiligen und der für ihr Gewicht in der Eurozone steht. Führt die EZB diese Praxis nach Beendigung ihres Pandemie-Notfallankaufprogrammes fort, unterläuft sie damit zwei wesentliche „Garantien“ des Umgehungsverbots der monetären Staatsfinanzierung. Je länger die extrem expansive Geldpolitik andauert, desto größer werden Marktverzerrungen und Abhängigkeiten und desto schwieriger wird es, ohne größere Marktverwerfungen aus der zu lockeren Geldpolitik

auszusteigen. Die Anleihekäufe drohen zum Perpetuum mobile mit politischer Sprengkraft für die Eurozone zu werden. Die EZB sollte stattdessen anderen führenden Zentralbanken folgen und ihre Geldpolitik normalisieren. Dabei sollte nicht nur die Zinspolitik im Vordergrund stehen, sondern eine Rückabwicklung der Ankaufprogramme angestrebt werden.



Die Kurzinformation finden Sie auf unserer Themenseite „Europa“

Nachhaltigkeit und Klimaschutz zählen zu den großen Herausforderungen unserer Zeit. Bislang galt, dass diese Ziele durch eine Anpassung von Produktregeln, Produktions- und Steuervorschriften, möglicherweise durch Subventionen, jedenfalls aber im Wettbewerb zu erreichen sind. Nunmehr ist jedoch eine Diskussion darüber entbrannt, ob Unternehmen bei staatlichen Regulierungsdefiziten in die Bresche springen sollen: Für „Nachhaltigkeitskartelle“ – so eine viel beachtete Forderung – soll das Kartellverbot gelockert werden. Der Sache nach wird die Regulierungsbefugnis damit an Unternehmen delegiert. In diese Richtung zielt der Vorschlag der Europäischen Kommission für neue Leitlinien zur Beurteilung horizontaler wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen: Ein „kollektiver Nutzen“ wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen soll die aus der Wettbewerbsbeschränkung resultierenden Nachteile für Verbraucher ausgleichen können.

Der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, analysiert in der vorliegenden Studie, ob „Nachhaltigkeitskartelle“ aus wettbewerbsökonomischer und wettbewerbsrechtlicher Perspektive tatsächlich zielführend sind. Kann die Europäische Union den „Green Deal“ nur auf Kosten des Wettbewerbs erreichen? Der Kronberger Kreis hält diese Prämisse für falsch und zeigt auf, warum für die Transformation hin zu einer nachhaltigeren Ökonomie mehr – nicht weniger – Wettbewerb erforderlich ist. Gerade der Wettbewerb fördert Innovationsanreize, spornet zu einem sparsameren Umgang mit Ressourcen an und vermeidet ineffiziente Produktionsweisen. Ein „nachhaltiges“ Wettbewerbsrecht sollte daher auch in Zukunft primär den Wettbewerb schützen.

„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 3-89015-131-0

69

## Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?



### Kronberger Kreis

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

## **Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs?**

**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.

© 2022

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

ISBN: 3-89015-131-0

Titelfoto: © C1ker-Free-Vector-Images auf Pixabay (verändert)

Executive Summary	5
I Einleitung	9
II Wettbewerb und Gemeinwohl – Grundlegende Erwägungen	17
2.1 Was Wettbewerb leisten kann	17
2.2 Das Problem des Marktversagens	19
2.3 Abhilfen gegen Marktversagen	21
2.4 Nachhaltigkeitsziele und Kartellrecht	23
III Beispiele für unternehmerische Nachhaltigkeitsinitiativen und ihre wettbewerbsrechtliche Einordnung	27
3.1 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Umweltschutz- und Klimazielen	27
3.2 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Tierwohlzielen	30
3.3 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung sozialer Ziele, insbesondere mit extraterritorialem Fokus	32
3.4 Grundlinien der bisherigen Entscheidungspraxis	34
3.4.1 Allgemeine Einordnung der bisherigen Fallpraxis	34
3.4.2 Auflösung der Spannungslagen zwischen Wettbewerb und Nachhaltigkeit nach geltendem Recht	36
3.4.2.1 Nachhaltigkeitskooperationen, die aus dem Anwendungsbereich des Kartellverbots herausfallen	36
3.4.2.2 Die Anwendung von Art. 101 Abs. 3 AEUV / § 2 GWB	41
IV Politische Handlungsoptionen	49
4.1 Option 1: Grünes Licht für wohlmeinende Unternehmenskooperationen – die teleologische Reduktion des Kartellverbots	49
4.2 Option 2: Die Freistellung wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeits- kooperationen durch Ministererlaubnis oder Kartellbehörden	50
4.3 Option 3: Zurück zur Ordnungspolitik	54
V Schlussfolgerungen	57
Literaturverzeichnis	61



## Executive Summary

In einer Zeit der schnellen und radikalen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft wird nach einer neuen Rollenverteilung zwischen Staat und Markt gerufen. Vom Staat wird zunehmend eine industriepolitische Einmischung in die Märkte gefordert. Von Unternehmen wird verlangt, ihre Strategien und Tätigkeiten stärker am Gemeinwohl und weniger an kurzfristigen Gewinninteressen auszurichten. Im Vordergrund steht dabei nicht zuletzt das Ziel der Klimaneutralität, welche die Europäische Union (EU) im Rahmen ihres Green Deals bis zum Jahr 2050 (und Deutschland bis 2045) erreichen will.

Sollte die grüne Transformation bislang mithilfe von Auflagen und Vorschriften, staatlichen Fördermaßnahmen und Anreizmechanismen angestoßen werden, ist mittlerweile eine Diskussion über die Rolle des Wettbewerbsrechts entbrannt. Gemäß einer vielbeachteten Forderung soll das sog. Kartellverbot des Artikel 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV), das wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und damit eine Regulierung des Wettbewerbs durch Unternehmen verbietet, gelockert werden, wenn die „private Regulierung“ der Nachhaltigkeit dient. In einem im Frühjahr 2022 veröffentlichten Entwurf neuer Leitlinien für die Anwendung des Kartellverbots auf horizontale Kooperationsvereinbarungen hat die Europäische Kommission diese Forderung aufgegriffen. Unternehmen könnten demnach von Ausnahmen vom Kartellverbot profitieren, sofern die Wettbewerbsbeschränkung einen „kollektiven Nutzen“ erzeugt, der die Nachteile für Verbraucher überwiegt.

Ist es zielführend, den Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs zu erreichen und Nachhaltigkeit durch Klimakartelle anzustreben? Dieser Frage geht der Kronberger Kreis, wissenschaftlicher Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, in der vorliegenden Studie nach. Dabei wird insbesondere der Zusammenhang zwischen Wettbewerb, Gemeinwohl und Marktversagen beleuchtet. Im Fokus der Studie stehen Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Umwelt- und Klimaschutzziele, zur Förderung des Tierwohls und zur Verfolgung sozialer Ziele. Nach einer eingehenden Erörterung der Grundlinien der bisherigen Entscheidungspraxis im Wettbewerbsrecht werden drei Handlungsoptionen erörtert: (1) eine teleologische Reduktion des Kartellverbots, (2) die Freistellung wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitskooperationen durch Ministererlaubnis oder Kartellbehörden und (3) eine Rückkehr zur Ordnungspolitik.

Der Kronberger Kreis kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

1. Die bisherige Bilanz privater Nachhaltigkeitskooperationen rechtfertigt keine hohen Erwartungen an einen gemeinwohlorientierten Nutzen von Wettbewerbsbeschränkungen. Zwar leisten Unternehmen erhebliche Beiträge zum Umwelt- und Klimaschutz. Diese beruhen jedoch fast immer auf den individuellen Anreizen der Unternehmen, nachhaltiger zu wirtschaften. Diese Anreize werden zum Teil durch staatliche Maßnahmen, wie CO<sub>2</sub>-Preise, Steuern, Subventionen, Produktregeln und Produktionsvorschriften und andere staatliche Markteingriffe gesetzt. Zudem erhoffen sich Unternehmen immer häufiger individuelle Wettbewerbsvorteile infolge nachhaltiger Produktion. Ein solchermaßen verschärfter Wettbewerb um Nachhaltigkeit ist uneingeschränkt zu begrüßen.
2. Der Beitrag von Wettbewerbsbeschränkungen zum Umwelt- und Klimaschutz war bislang gering. Der Schaden für das Wettbewerbsrecht, der mit den zum Teil weitreichenden Reformvorschlägen einherginge, wäre demgegenüber groß. Das gilt in besonderem Maße für den Vorschlag einer teleologischen Reduktion des Anwendungsbereichs des Kartellverbots in Fällen, in denen private Unternehmen öffentliche Ziele verfolgen. Es gilt aber auch für eine expansive Auslegung der Ausnahme vom Kartellverbot (Art. 101 Abs. 3 AEUV): Sie würde nicht zuletzt „Greenwashing“ Vorschub leisten.
3. Dezidiert entgegenzutreten ist dem verbreiteten Missverständnis, Wettbewerb sei nicht mit Nachhaltigkeitszielen vereinbar, weil der durch Wettbewerb ausgelöste Kostendruck den Unternehmen die finanziellen Mittel entziehe, die sie benötigen, um in nachhaltige Produktionsweisen zu investieren. Erstens sind staatliche Markteingriffe zur Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen vollständig mit Wettbewerb kompatibel, sofern dieselben staatlichen Vorschriften für alle Unternehmen im Markt gelten. Zweitens kann gerade das Ausschalten von Wettbewerb Unternehmen davon abhalten, Innovationen und Wettbewerbsvorstöße im Bereich der Nachhaltigkeit zu tätigen. Und drittens garantieren ein nachlassender Wettbewerb und höhere Margen bei Unternehmen keineswegs, dass diese die Zusatzgewinne in Nachhaltigkeitsmaßnahmen investieren.

4. Einer staatlichen Regelsetzung, die negative externe Effekte internalisiert, steht das Wettbewerbsrecht nicht im Wege. Unternehmen können bei der Gestaltung proaktiv mitwirken, indem sie dem Gesetzgeber ihr Wissen zur Verfügung stellen und geeignete Regulierungsvorschläge unterbreiten. Misslingt eine solche Regelsetzung, ist man nicht mit einem Markt- oder Wettbewerbsversagen, sondern mit einem Regulierungsversagen konfrontiert. Der Versuch, Regulierungsversagen durch private Regulierungsmacht zu überwinden, ist weder politisch ratsam noch erfolgsversprechend im Sinne der Nachhaltigkeit. Es handelt sich vielmehr um ein weiteres Beispiel für eine immer stärker um sich greifende Tendenz der Politik, sich ihrer Verantwortung zu entziehen.
5. Die Dringlichkeit der Klima- und Umweltkrise kann es gleichwohl rechtfertigen, in Ausnahmefällen und temporär begrenzt Spielräume für Nachhaltigkeitskooperationen zu schaffen, die neue Möglichkeiten zum Nachhaltigkeitsschutz experimentell ausloten wollen. Derartige Kooperationen können, wenn sie einen erheblichen Nutzen versprechen, als Testfeld für eine künftige staatliche Regulierung dienen. Informations- und Agilitätsvorteile von Unternehmenskooperationen würden auf diese Weise als kontrollierte Experimente für regulatorische Handlungsoptionen genutzt. Die Europäische Kommission sollte ausgewählte Pilotprojekte jedoch nur zeitlich befristet genehmigen und sie zugleich einem Monitoring und regelmäßigen unabhängigen Evaluationen unterwerfen.
6. Auch eine solche Ausnahme hat allerdings einen Preis, denn sie öffnet das Tor für eine Politisierung des Wettbewerbsrechts. Schwierigkeiten in der Quantifizierung von Kosten und Nutzen verweisen auf das hohe Willkürpotenzial, das mit einer Erweiterung der Ausnahmetatbestände verbunden wäre. In einem internationalen Umfeld, in dem immer mehr Politiken in den Dienst wechselnder nationaler Ziele gestellt werden, hängt die Reputation und Akzeptanz gerade auch des europäischen Wettbewerbsrechts von einer klaren Ausrichtung auf das anerkannte Ziel des Wettbewerbsschutzes und einem möglichst hohen Maß an Berechenbarkeit ab. Zugleich würde eine solche Politisierung des Wettbewerbsrechts die großen Umweltprobleme unserer Zeit nicht „nachhaltig“ lösen. Sie könnte vielmehr leicht zu einer Einladung zum Lobbying bei Wettbewerbsbehörden werden.

7. Ein effektiver Wettbewerbsschutz ist gerade in Zeiten der digitalen und grünen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft eines der wichtigsten Desiderate: Erst der Wettbewerb bringt die Innovation hervor, die für diese Transformation dringend benötigt wird. Der bisherige Erfolg des europäischen Wettbewerbsrechts beruht auf der Erkenntnis, dass sich Wettbewerb nur durch eine klar auf dieses Ziel ausgerichtete Politik erreichen lässt. Ein „nachhaltiges“ Wettbewerbsrecht sollte auch in Zukunft primär den Wettbewerb schützen.

## I Einleitung

1. Der Klimawandel zählt zu den großen Herausforderungen der Gegenwart. Die Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen auf internationaler, nationaler und supranationaler Ebene ist allseits anerkannt. Auf der internationalen Klimakonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 2015 wurde im Paris Agreement vereinbart, die Erderwärmung auf unter 2 Grad Celsius, möglichst aber unter 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

2. In Art. 20a GG ist bereits seit dem Jahr 1994 eine Pflicht des Staates verankert, auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch Exekutive und Rechtsprechung zu schützen. Zur Bekämpfung des Klimawandels und unter Orientierung an den Klimaschutzzielen des Pariser Abkommens hat die Bundesrepublik Deutschland im Dezember 2019 ein Klimaschutzgesetz (KSG) verabschiedet, das Deutschland verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 55 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 zu mindern. Die bis dahin geltenden Reduktionspfade werden durch sektorenbezogene Jahresemissionsmengen festgelegt (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 S. 3 KSG i.V.m. Anlage 2). Im Klimaschutz-Beschluss v. 24.3.2021<sup>1</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber verpflichtet, bis zum 31.12.2022 die Minderungsziele für die Zeiträume nach dem Jahr 2030 fortzuschreiben, um die dann drohenden hohen Lasten und die damit verbundenen Freiheitseingriffe abzumildern. Bereits am 12.5.2021 hat die vorherige Bundesregierung hierauf mit einem Entwurf zur Änderung des Klimaschutzgesetzes reagiert, der die Pflicht zur Minderung von Treibhausgasen bis zum Jahr 2030 von 55 Prozent auf 65 Prozent gegenüber 1990 erhöht, eine Minderungspflicht um mindestens 88 Prozent bis zum Jahr 2040 festschreibt und jährliche Minderungsziele von 2031 bis 2040 vorgibt. In seinem § 13 Abs. 1 sah bereits das alte KSG eine Pflicht aller Träger öffentlicher Aufgaben vor, bei ihren Planungen und Entscheidungen dessen Zweck und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen.

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR78/20 – Klimaschutzgesetz.

3. Ein vergleichbares Berücksichtigungsgebot ist für die Europäische Union (EU) in Art. 11 AEUV festgeschrieben: „Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“.

4. Zu Beginn ihrer Amtszeit, im Dezember 2019, hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen den sog. Green Deal vorgestellt: Als erster Kontinent soll die EU bis zum Jahr 2050 klimaneutral werden. Dazu soll ein Maßnahmenpaket dienen, das zahlreiche Politikbereiche erfasst. Die geplanten und diskutierten Maßnahmen reichen von Vorschriften zu drastischen Emissionssenkungen über Investitionen in Forschung und Entwicklung bis hin zu Feldern wie Geldpolitik oder Wettbewerbspolitik, die sich – so zumindest die Forderung einiger Politikerinnen und Politiker – stärker in den Dienst der Nachhaltigkeit stellen sollen. Im Juni 2021 wurde das sog. „Europäische Klimagesetz“ verabschiedet, das einen europäischen Rahmen für die Verwirklichung der Klimaneutralität festlegt.<sup>2</sup>

5. Zunehmend geraten auch Unternehmen unter Druck, klimapolitischen Anforderungen gerecht zu werden. In einem Aufsehen erregenden Urteil vom 26.5.2021 hat ein niederländisches Gericht, die Rechtsbank Den Haag, die Firma Shell verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 45 Prozent zu senken, weil das Unternehmen gegen die globalen Klimaziele verstoßen habe.<sup>3</sup> Das OLG Hamm hat die Klage eines peruanischen Bürgers gegen RWE auf anteiligen Ersatz der Aufwendungen, die zum Schutz seines Eigentums vor Überflutung durch einen klimawandelbedingt anschwellenden Gletschersee in den Anden erforderlich sind, für schlüssig erachtet und ist in die Beweisaufnahme eingestiegen.<sup>4</sup>

6. Klimapolitische Ziele sind allerdings nur ein Ausschnitt aus der breiten Palette von Nachhaltigkeitszielen, auf welche Politik und Wirtschaft in wachsendem Umfang verpflichtet werden. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen

2 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. 2021 Nr. L 243/1.

3 Rechtsbank Den Haag, Urteil v. 26.5.2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379.

4 Siehe OLG Hamm, 30.11.2017, I-5 U 15/17, ZUR 2018, 118. Zu Klimaklagen gegen Staaten und Unternehmen siehe u.a. Wagner (2021). Für einen rechtsvergleichenden Überblick siehe Weller und Tran (2021).

haben im September 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet, mit der sich die Weltgemeinschaft 17 Ziele, die sog. „Sustainable Development Goals“, für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung gesetzt hat. Diese 17 Ziele reichen von der Beseitigung des weltweiten Hungers über die Stärkung von „nachhaltigem Konsum“ und „nachhaltiger Produktion“, Gleichstellungs- und Bildungsziele bis hin zu Maßnahmen für den Klimaschutz.<sup>5</sup>

7. Das im Jahr 2021 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, kurz als Lieferkettengesetz bekannt, reagiert auf diese Agenda. Zur Verbesserung des Schutzes grundlegender Menschenrechte und von Umweltbelangen werden Unternehmen mit mehr als 3000 Mitarbeitern (ab dem Jahr 2023) bzw. mit mehr als 1000 Mitarbeitern (ab dem Jahr 2024) künftig besondere Sorgfaltsanforderungen zur Analyse und zum Management von Risiken in der Lieferkette auferlegt. Eine besondere Verantwortung obliegt Unternehmen mit Blick auf die Prävention von Menschenrechtsverletzungen bei unmittelbaren Zulieferern. Für mittelbare Zulieferer gelten anlassbezogene Sorgfaltspflichten. Die EU-Kommission hat am 23.2.2022 einen in dieselbe Richtung zielenden, in seinem Anwendungsbereich und den Regelungen aber noch deutlich weiterreichenden Richtlinienentwurf veröffentlicht.<sup>6</sup>

8. Auch in der international geführten Debatte über „Corporate Social Responsibility“ (CSR) spielt die Frage eine Rolle, ob und in welcher Weise heimische Unternehmen für umweltschädigende, menschenrechtswidrige oder als sozial unfair wahrgenommene Aktivitäten entlang der ausländischen Wertschöpfungskette in Haftung genommen werden können.

9. Mit all diesen Maßnahmen werden wichtige und schützenswerte Ziele verfolgt. Zugleich werden grundlegende Fragen nach der Rolle von Staat und

5 Die 17 globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030, die Sustainable Development Goals (SDGs), umfassen: (1) Armut in jeder Form und überall beenden, (2) Ernährung weltweit sichern, (3) Gesundheit und Wohlergehen, (4) hochwertige Bildung weltweit, (5) Gleichstellung von Frauen und Männern, (6) ausreichend Wasser in bester Qualität, (7) bezahlbare und saubere Energie, (8) nachhaltig wirtschaften als Chance für alle, (9) Industrie, Innovation und Infrastruktur, (10) weniger Ungleichheiten, (11) nachhaltige Städte und Gemeinden, (12) nachhaltig produzieren und konsumieren, (13) weltweit Klimaschutz umsetzen, (14) Leben unter Wasser schützen, (15) Leben an Land, (16) starke und transparente Institutionen fördern und (17) globale Partnerschaft (<https://sdgs.un.org/goals>).

6 Siehe Europäische Kommission (2022c); zu den vorausgegangenen Überlegungen und Diskussionen Rühl und Knauer (2022).

Markt aufgeworfen. Die Europäische Kommission hat Ende 2020 einen „Europäischen Klimapakt“ ins Leben gerufen, der sich vor allem an Bürgerinnen und Bürger, andere Akteure der Zivilgesellschaft, an Kommunen und Regionen richtet, aber ebenso Unternehmen und die Finanzwelt auffordert „Gutes zu tun“, Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt ihrer Strategien zu stellen und den „Schwerpunkt auf langfristige Vorteile für alle und nicht auf kurzfristige Dividenden für einige wenige“ zu legen.<sup>7</sup> Industrieallianzen und Multi-Stakeholder-Initiativen sollen dazu beitragen, geeignete Lösungen bei der Umstellung auf eine grüne Wirtschaft zu ermitteln.<sup>8</sup> In Deutschland zielen eine Vielzahl von ministeriell veranstalteten Branchendialogen und Runden Tischen in dieselbe Richtung und fordern Unternehmen zum Handeln im Dienste politischer Ziele auf, um gesetzgeberischen Initiativen zuvorzukommen.

10. Seit geraumer Zeit hat die Debatte auch das Wettbewerbsrecht erreicht. In einem jüngst veröffentlichten Entwurf neuer Leitlinien für die Anwendung des Kartellverbots auf horizontale Kooperationsvereinbarungen hat die EU-Kommission potenziell weitreichende Lockerungen in der Würdigung wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitsvereinbarungen angekündigt.<sup>9</sup> Die neue Bundesregierung hat sich zu diesen Vorschlägen noch nicht klar positioniert. Sie finden allerdings Rückhalt in einem im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Prüfauftrag: Die Rahmenbedingungen für „fairen“ Wettbewerb müssten „auch den Erfordernissen des Mittelstands Rechnung tragen und die Aspekte Innovation, Nachhaltigkeit, Verbraucherschutz und soziale Gerechtigkeit integrieren“. Das deutsche Kartellrecht soll vor diesem Hintergrund evaluiert und weiterentwickelt werden, so der Koalitionsvertrag.<sup>10</sup>

11. In der vorausgegangenen Diskussion hat sich ein wettbewerbspolitischer Umschwung bereits angedeutet: Gemeinsame privatwirtschaftliche Initiativen, so eine offenbar verbreitete Annahme, können Nachhaltigkeitsziele besser oder schneller erreichen als gesetzliche Rahmenregeln des demokratisch legitimierten Gesetzgebers. Die Verantwortung für die Realisierung von Klima- und Umweltschutzziele dürfte daher nicht mehr allein beim Gesetzgeber liegen. Angesichts der globalen Natur der Herausforderung müssten insbesondere transnational agierende Unternehmen in die Mitverantwortung

7 Europäische Kommission (2020), unter 4., S. 18. In diesem Sinne auch Hart und Zingales (2017).

8 Europäische Kommission (2020), unter 1.1., S. 4. Hervorgehoben wird u.a. die „Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft“.

9 Europäische Kommission (2022a), dort die Rn. 541 ff.

10 SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021), S. 31.

genommen werden.<sup>11</sup> Dafür müssten sie jedoch – zumindest partiell – von den Zwängen des Wettbewerbs und vom Korsett des Wettbewerbsrechts befreit werden: Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern, die den Wettbewerb im Dienste von Nachhaltigkeitszielen beschränken – etwa eine gemeinsame Verpflichtung auf die Einhaltung bestimmter, gesetzliche Vorgaben überschreitende Klimaschutzziele in der Produktion festschreiben, die zugleich zu höheren Verbraucherpreisen führt – sollen von Ausnahmen vom Kartellverbot profitieren. Ein marktbeherrschendes Unternehmen soll seine Marktmacht dazu nutzen dürfen, Wettbewerbern mit unterlegener Nachhaltigkeitsbilanz den Marktzutritt zu erschweren.<sup>12</sup> Zusammenschlüsse zwischen Wettbewerbern, die wirksamen Wettbewerb erheblich behindern, sollen gleichwohl zulässig sein, wenn sie den Nachhaltigkeitszielen dienen.

12. Das Unionsrecht stand solchen Aufweichungen des Wettbewerbsrechts zur Realisierung von Politikzielen bis vor nicht allzu langer Zeit noch sehr skeptisch gegenüber.<sup>13</sup> Hier deutet sich in jüngerer Zeit aber eine Aufweichung des Kartellverbots an. So hat die EU-Verordnung 2021/2117 vom 6. Dezember 2021 die Verordnung Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) mithilfe eines neuen Art. 210a um eine Ausnahme vom Kartellverbot für übergesetzliche Nachhaltigkeitsstandards in der Lebensmittelversorgungskette erweitert. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen Marktteilnehmern der Lebensmittelversorgungskette sind danach vom Kartellverbot freigestellt, sofern sie darauf abzielen, einen Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden, der über gesetzliche Anforderungen in der EU oder dem jeweiligen Mitgliedstaat hinausgeht. Die Freistellung bezieht sich sowohl auf Absprachen zwischen Erzeugern (d.h. horizontale Absprachen) als auch auf Absprachen zwischen einem oder mehreren Erzeugern mit einem oder mehreren Verarbeitern, Händlern oder anderen Marktteilnehmern der Lebensmittelversorgung.<sup>14</sup> Art. 210a GMO ist zwar kein unbeschränkter Freibrief für wettbewerbsbeschränkende

11 Siehe z.B. Kingston (2021).

12 Siehe z.B. Kingston (2012), Holmes (2020), S. 388f.

13 Für eine Analyse der Berücksichtigungsfähigkeit von wettbewerbsfremden Politikzielen im Wettbewerbsrecht siehe z.B. Schweitzer (2015). Die Diskussion hat eine lange Tradition. Siehe dazu z.B. Everling (2006), Roth (2006), Breuer (2002), Monti (2002) und Townley (2009).

14 Art. 210a Abs. 3 GMO definiert Nachhaltigkeitsstandards als Standards, die zumindest zu einem der folgenden Ziele beitragen: (1) Umweltziele (z.B. Klimaschutz, Anpassung an Klimawandel, Landschaftsschutz, Schutz von Wasser und Böden, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft inklusive Verringerung der Lebensmittelverschwendung, Vermeidung bzw. Reduktion von Umweltverschmutzung, Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität), (2) Verringerung des Einsatzes von Pestiziden in der landwirtschaftlichen Erzeugung oder (3) Tiergesundheit und Tierwohl.



Absprachen im Lebensmittelbereich: Wettbewerbsbeschränkungen sind nur zulässig, wenn sie für das Erreichen des Nachhaltigkeitsstandards unerlässlich sind (Art. 210a Abs. 1 GMO). Die Freistellung reicht gleichwohl weit über die in Art. 101 Abs. 3 AEUV vorgesehene Ausnahme vom Kartellverbot hinaus, da sie weder eine Darlegung eines Verbrauchernutzens noch gar dessen Nachweis verlangt.

13. Der Entwurf zur Reform der Leitlinien zur Anwendung des Kartellverbots auf horizontale Kooperationen (im Folgenden: Entwurf zur Reform der Horizontalleitlinien) geht nicht ganz so weit. Auch hier hat die Nachhaltigkeitsdebatte aber Spuren hinterlassen: Selbst bei offenkundigen Wettbewerbsbeschränkungen soll, wenn sie „tatsächlich ein echtes Nachhaltigkeitsziel“ verfolgen, eine umfassende Prüfung der Wirkungen der Vereinbarungen erfolgen, bevor das Kartellverbot angewandt wird.<sup>15</sup> Wer auf welche Weise festlegen soll, was ein „echtes Nachhaltigkeitsziel“ ist, bleibt offen. Nachhaltigkeitsziele sollen überdies eine großzügige Handhabung der Ausnahmenvorschrift des Art. 101 Abs. 3 AEUV rechtfertigen. So soll nicht mehr notwendig ein die schädigenden Wirkungen der Wettbewerbsbeschränkung kompensierender Verbrauchernutzen dargetan werden müssen. Vielmehr soll die Darlegung eines Kollektivnutzens genügen, wenn zwischen dem begünstigten Kollektiv und den von der Wettbewerbsbeschränkung betroffenen Verbrauchern eine hinreichende Überschneidung besteht.<sup>16</sup>

14. Gemein ist all diesen rechtspolitischen Vorstößen, dass sie von einem grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Wettbewerb und Nachhaltigkeit und von der Notwendigkeit ausgehen, die Wettbewerbsregeln zugunsten vorrangiger Gemeinwohlziele zurückzudrängen: Implizit wird vorausgesetzt, dass weniger Wettbewerb zu einem Mehr an nachhaltigem Wirtschaften führt. Der Kronberger Kreis hält diese Prämisse für falsch.<sup>17</sup> Für die Transformation hin zu einer nachhaltigeren und klimaneutralen Ökonomie ist mehr – nicht weniger – Wettbewerb erforderlich. Gerade der Wettbewerb spornt zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen an und vermeidet ineffiziente Produktionsweisen. Zugleich fördert Wettbewerb die Innovationsanreize von Unternehmen – und Innovation ist für die bevorstehende Transformation von zentraler Bedeutung. Nachhaltigkeitsgesichtspunkte erlangen überdies zunehmend

auch für Nachfrage- und Konsumententscheidungen Bedeutung – und werden damit ein wichtiges Auswahlkriterium im Wettbewerb. Für die Koordination und Kooperation, die in der Tat erforderlich sind, lässt das Wettbewerbsrecht überwiegend bereits jetzt hinreichend Raum. Zwar können negative externe Effekte, die durch einschlägige öffentliche Regulierung nicht hinreichend eingefangen werden, im Wettbewerb ausgenutzt werden. Für die auf dem Weg zu Klimaneutralität und Nachhaltigkeit gebotene Internalisierung negativer externer Effekte haben aber – ggfs. auf der Grundlage verbesserter Informationsprozesse – die nationalen und supranationalen Gesetzgeber bzw. Regelsetzer Sorge zu tragen.

15. Der folgende Abschnitt II betrachtet den Zusammenhang zwischen Wettbewerb, Gemeinwohl und möglichem Marktversagen sowie mögliche Abhilfemaßnahmen zur Therapie von Marktversagen, d.h. zur Stärkung des Gemeinwohls, aus theoretischer Perspektive. Abschnitt III soll sodann veranschaulichen, um welche Art von Unternehmenskooperationen es in der Diskussion über Nachhaltigkeitsinitiativen konkret geht. Auf dieser Grundlage bezieht Abschnitt IV Position in der Debatte über die Bedeutung von Nachhaltigkeitszielen im Wettbewerbsrecht.

<sup>15</sup> Siehe Europäische Kommission (2022a), Rn. 560.

<sup>16</sup> Siehe Europäische Kommission (2022a), Rn. 560.

<sup>17</sup> Ebenso Schinkel und Treuren (2021).

## II Wettbewerb und Gemeinwohl – Grundlegende Erwägungen

### 2.1 Was Wettbewerb leisten kann

16. Zwischen Wettbewerb und Gemeinwohlzielen, einschließlich diverser Nachhaltigkeitsziele, besteht prinzipiell erst einmal kein Konflikt – im Gegenteil: Wettbewerb dient als Ordnungsprinzip regelmäßig dem Gemeinwohl. Wettbewerb treibt Anbieter auf Märkten an, darüber nachzudenken, wie durch attraktive Angebote weitere Kunden gewonnen oder bestehende Kunden gehalten werden können. Dies kann durch günstige Preise geschehen, durch Qualitätsversprechen, durch innovative Produkte, durch einen guten Service, lange Öffnungszeiten, attraktive Standorte, überzeugende Werbung und durch viele andere Dinge, die Kunden potenziell schätzen. Sofern Kunden eine klimaschonende Produktion wertschätzen oder gute Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder eine „faire“ Bezahlung von Lieferanten wie etwa den Erzeugern, können sich Unternehmen Vorteile im Wettbewerb verschaffen, indem sie genau dies anbieten und transparent machen.

17. Aus gesellschaftlicher Sicht ist funktionsfähiger Wettbewerb jedoch nicht nur deshalb wünschenswert, weil er Effizienz und Innovationen befördert und tendenziell hervorbringt, was Kunden wünschen, sondern auch, weil er als Disziplinierungsinstrument wirkt und dafür sorgt, dass einmal erlangte Machtpositionen bestreitbar bleiben und damit die (Wahl-)Freiheit der Marktgegenseite schützt. Wenn sich Verbraucherinnen und Verbraucher an bestimmten Praktiken eines Unternehmens stören, können sie dies durch Abwanderung oder einen organisierten oder spontanen Boykott sanktionieren. Wettbewerb ermöglicht so eine Sanktionierung unliebsamen Verhaltens durch die Marktgegenseite.<sup>18</sup>

18. Zudem belohnt Wettbewerb tendenziell Ehrlichkeit. Wer mogelt und betrügt, muss zumindest bei Entdeckung mit dem Verlust seiner Kundschaft rechnen – eine Befürchtung, die etwa ein Monopolist aufgrund seiner Alternativlosigkeit nicht in demselben Maße zu haben braucht. Und schließlich ist Wettbewerb ein Entdeckungsverfahren. Schon Friedrich August von Hayek

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu schon Böhm (2007).

(1945) hat im Kontext der Debatte über die Nachkriegsordnung in Europa dargelegt, wie Wettbewerbsmärkte es ermöglichen, Ressourcen dorthin zu steuern, wo sie der Gesellschaft am meisten nutzen, also eine effiziente Allokation von Ressourcen zu befördern, ohne dass es vieler Informationen an zentralen Stellen bedarf. Steigen die Preise für ein Gut oder eine Leistung, dehnen die Anbieter ihre Produktion gern noch weiter aus und weitere Unternehmen werden angezogen, in den Markt einzutreten, ohne dass diese Informationen zentral gesammelt oder verarbeitet werden müssten. Es ist kein zentraler Auftrag zur Ausdehnung der Produktion notwendig, die Anbieter werden dies bei steigenden Preisen aus eigenem Interesse tun.

19. Wettbewerb ermöglicht zugleich ein Experimentieren: Was eine gute Idee ist und was nicht, welche Organisationsformen etwa für Produktion, Beschaffung, Vertrieb, etc. effizient sind und welche nicht, zeigt am besten der Wettbewerb. So wie sich in der Biologie im Wettbewerb um Nahrung letztlich die Spezies und in der Evolution die Mutationen durchsetzen, die am besten an die jeweilige Umwelt angepasst sind, mit den Bedingungen eines Lebensraums am besten zurechtkommen und den Konkurrenten daher überlegen sind, so setzen sich auf Wettbewerbsmärkten letztlich die Anbieter durch, die Kundenwünsche am besten erfüllen und am besten auf veränderte Wünsche reagieren. Dies kann durch Anpassung geschehen oder indem neue Anbieter in Märkte eintreten und die alten Anbieter verdrängen. Wettbewerb sorgt daher nicht nur statisch dafür, dass Wünsche bestmöglich befriedigt werden. Vor allem gewährleistet er, dass dynamisch auf veränderte Wünsche bestmöglich reagiert wird, entweder durch die Anpassung der etablierten Anbieter oder durch den Markteintritt neuer Konkurrenten. Damit fungiert Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren dafür, was Individuen wann, wo und wie am liebsten hätten und welche Art von Produktion und Organisation effizient ist und welche nicht.<sup>19</sup>

20. Schließlich führt Wettbewerb dazu, dass Preise relativ gering bleiben und somit auch keine Monopolrenten entstehen. Anders ausgedrückt führt Wettbewerb zu einer „sozialverträglichen“ Verteilung der Tauschrenten, welche am Markt entstehen. Auch deswegen ist Wettbewerb ein zentraler Pfeiler des Modells der Sozialen Marktwirtschaft.

<sup>19</sup> Siehe Hayek (1969).

## 2.2 Das Problem des Marktversagens

21. Aus all den genannten Gründen wird Wettbewerb als schutzwürdiges Prinzip angesehen, das nicht ohne guten Grund ausgehebelt werden sollte. Gleichwohl liefert unregulierter Wettbewerb auf Märkten keinesfalls immer effiziente und/oder gesellschaftlich erwünschte Ergebnisse. Führt der unregulierte Markt nicht zu gesamtgesellschaftlich effizienten Ergebnissen, so sprechen Ökonomen vom Marktversagen.

22. Aus ordnungsökonomischer Sicht kann ein Marktversagen Interventionen in den Marktmechanismus rechtfertigen. Staatliche Eingriffe können die Ineffizienz reduzieren oder sogar ganz beheben – vorausgesetzt, dass ein stets in Rechnung zu stellendes Regulierungsversagen nicht noch erheblicher ist als das identifizierte Marktversagen.<sup>20</sup>

23. Zu Marktversagen kann es kommen, wenn einer der folgenden fünf Marktversagensgründe vorliegt. Erstens kommt es bei sog. natürlichen Monopolen zu Marktversagen, wenn es also „natürlicher Weise“ aufgrund subadditiver Kosten (wie sie etwa bei steigenden Skalenerträgen regelmäßig vorliegen) zu einer Monopolbildung kommt und die Produktions- und Vertriebskosten am geringsten sind, wenn es nur einen einzigen Anbieter am Markt gibt. Klassische Beispiele für solche „natürlichen Monopole“ sind die netzgebundenen Versorgungsbranchen wie die Wasser-, Strom- oder Fernwärmeversorgung, bei denen der Betrieb eines zweiten Netzes jeweils ineffizient wäre. In diesen Fällen ist es vielmehr effizient, wenn die Marktnachfrage durch nur einen Anbieter bedient wird. Bei nicht nur temporärer Monopolsituation und deren mangelnder Bestreitbarkeit werden solche Anbieter in der Regel einer staatlichen Regulierung unterworfen.

24. Zweitens kann es bei öffentlichen Gütern zu Marktversagen kommen. Öffentliche Güter sind solche Güter, bei denen (a) die Nutzung durch einen weiteren Nutzer keine weiteren Kosten verursacht und insbesondere die Nutzbarkeit des Gutes für bisherige Nutzer nicht durch die zusätzlichen Nutzer eingeschränkt wird (sog. Nicht-Rivalität im Konsum) und (b) ein Ausschluss

<sup>20</sup> Siehe Coase (1960) und Demsetz (1969). Regulierungsversagen ist dabei nicht nur eine theoretische Möglichkeit. Vielmehr zeigt sich in der Praxis, dass staatliche Markt Eingriffe und die sie durchsetzenden Institutionen unter zahlreichen Unvollkommenheiten leiden, sei es aufgrund von Informationsdefiziten, Fehlanreizen, eingeschränkter Rationalität der Akteure und/oder politischer Einflussnahmen zugunsten bestimmter Interessengruppen.

von Nutzern, die für die Nutzung nicht zahlen wollen, mit vertretbaren Mitteln nicht möglich ist (sog. Nicht-Ausschließbarkeit). Aus diesen Bedingungen folgt das Trittbrettfahrerproblem: Wenn aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit die Nutzung des öffentlichen Gutes auch denen offensteht, die selbst nicht für die Nutzung zu zahlen bereit sind, so ist die marktliche Bereitstellung öffentlicher Güter oft ineffizient gering.

25. Ein dritter möglicher Marktversagensgrund sind spürbare Externalitäten, also erhebliche positive oder negative Auswirkungen einer Handlung auf unbeteiligte Dritte, ohne dass diese Auswirkungen von den handelnden Parteien hinreichend berücksichtigt werden. Das klassische Beispiel für negative Externalitäten sind Umweltverschmutzung und Lärm, dasjenige für positive Externalitäten Impfungen, durch die nicht nur der oder die Geimpfte, sondern auch Dritte vor Infektionen geschützt werden. Marktversagen entsteht hier, weil der Einzelne die negativen oder auch positiven Folgen für Dritte unzureichend in seinem Entscheidungskalkül berücksichtigt.

26. Ein weiterer Marktversagensgrund sind Informationsasymmetrien. Informationsdefizite auf einer Marktseite über die Qualität einer Leistung oder andere relevante Eigenschaften einer Transaktion können dazu führen, dass eigentlich beiderseits vorteilhafte Transaktionen mangels Vertrauen unterbleiben.<sup>21</sup>

27. Offensichtlich spielen insbesondere externe Effekte und die Problematik öffentlicher Güter für manche Nachhaltigkeitsziele eine bedeutende Rolle. Klimaschutz und eine saubere Umwelt etwa können als öffentliche Güter betrachtet werden, da ein Ausschluss nicht beitragswilliger Individuen oder Staaten insbesondere bei der Klimapolitik nicht möglich ist. Gelingt es etwa, die Erderwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen, kann niemand von diesen Vorteilen ausgeschlossen werden, selbst wenn jemand nicht zu einem solchen Erfolg beigetragen hat.

<sup>21</sup> In der modernen Diskussion spielt zudem eingeschränkt rationales Verhalten zunehmend eine Rolle. Verhaltensfehler können dazu führen, dass manche Marktteilnehmer systematisch Fehlentscheidungen treffen, die nicht in ihrem eigenen Interesse sind, etwa weil sie die Entscheidungssituation nicht richtig erfassen oder weil die Entscheidung für sie zu komplex ist (vgl. dazu etwa Heidhues und Köszegi (2010) oder Heidhues und Köszegi (2017)).

28. Informationsasymmetrien können für Nachhaltigkeitsziele ebenfalls eine Rolle spielen, da etwa Konsumenten nicht ohne Weiteres die Produktionsbedingungen für Produkte, wie etwa das Einhalten von Umweltstandards, die Behandlung von Arbeitnehmern oder die Entlohnung von Erzeugern, erkennen und überprüfen können, auch wenn sie ihnen wichtig sind.

### 2.3 Abhilfen gegen Marktversagen

29. Die „klassische“ Antwort auf ein Marktversagen sind staatliche Markt Eingriffe.<sup>22</sup> Diese können in vielfältiger Form erfolgen, etwa durch ordnungsrechtliche Maßnahmen (wie etwa das Auferlegen von Verboten oder von bestimmter Produktions- und/oder Produktstandards), durch Subventionen oder Steuern auf Verbrauch oder Produktion, durch die Definition und Begrenzung von (handelbaren) Verfügungsrechten wie etwa Emissionsrechten, durch Informationspflichten oder durch Auflagen zur Produkthaftung.

30. Zum Schutz der Nachhaltigkeit werden alle genannten Instrumente verwendet. Vorgaben zu Produktionsweisen und zulässigen Produkten werden etwa durch die Öko-Designrichtlinie (2009/125/EG), durch das sog. Glühbirnenverbot, durch Beschränkungen des sog. Flottenverbrauchs von PKW<sup>23</sup>, die verpflichtende Stilllegung von Kohlekraftwerken in Deutschland und viele andere Rechtsvorschriften gemacht. Das Kartellrecht wird durch diese staatlichen Vorgaben nicht tangiert. Die Regeln konkretisieren vielmehr den Ordnungsrahmen, in dem Wettbewerb stattfindet. Auch Subventionen (etwa für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien oder für den Kauf von Elektroautos) sind ein gängiges Mittel der Nachhaltigkeitspolitik, ebenso wie

<sup>22</sup> Wenn Marktversagen vorliegt, impliziert dies nicht sofort, dass Markt und Wettbewerb nicht selbst Lösungen entwickeln, um zu verhindern, dass eigentlich vorteilhafte Transaktionen unterbleiben. Insbesondere bei Informationsasymmetrien kann der Markt selbst durch die Entwicklung von Marken mit Wiedererkennungswert oder Qualitätskennzeichen und Gütesiegel das Marktversagen überwinden. So garantiert etwa demeter bestimmte Produktionsweisen (näher dazu: s.u.). Im Fall öffentlicher Güter und von externen Effekten, die viele betreffen, wie etwa eine durch Treibhausgase induzierte Erderwärmung, sind marktmanente Lösungen ohne ein staatliches Eingreifen allerdings illusorisch. Staatliche Eingriffe wie etwa die Einführung von CO<sub>2</sub>-Preisen, sei es durch ein Emissionshandelssystem wie das EU ETS oder durch CO<sub>2</sub>-Steuern, sind hier aus ökonomischer Perspektive geboten, um effiziente Marktergebnisse zu induzieren.

<sup>23</sup> Verordnung EU 2019/631 legt fest, dass der Kohlendioxidausstoß von Neuwagen bis zum Jahr 2025 um 15 Prozent und bis 2030 um 37,5 Prozent im Vergleich zu 2021 sinken soll. Dies bedeutet, dass der sog. Flottenausstoß im Jahr 2030 nur noch 59,4 g CO<sub>2</sub>/km betragen darf.

Steuern, etwa auf Mineralöl. Ein weiteres Mittel sind Preismechanismen, wie sie etwa durch das europäische Emissionshandelssystem EU ETS für CO<sub>2</sub> geschaffen werden. Diese sollen die negativen externen Effekte internalisieren und zugleich individuelle Anreize zum Klimaschutz schaffen. Weitere staatliche Maßnahmen sind verpflichtende Recyclingquoten, Dosenpfand, Informationspflichten (etwa über Tierhaltungsbedingungen oder über Energieverbrauchsklassen von Produkten) u.v.m. Die Palette der staatlichen Markteingriffe zur Korrektur von Marktversagen ist gerade im Bereich der Nachhaltigkeit vielfältig.

31. All die genannten Maßnahmen sind mit Wettbewerb prinzipiell kompatibel. Märkte sind keine vorrechtlichen Gebilde. Um ihre effizienz- und gemeinwohlfördernden Wirkungen zu entfalten, benötigen sie einen Regelrahmen, der etwaigen Quellen des Marktversagens begegnet.

32. In ein Spannungsverhältnis zum Wettbewerbsrecht treten die genannten Maßnahmen am ehesten, wenn Subventionen gewährt werden und deswegen das europäische Beihilfenrecht tangiert ist. Auf der Grundlage weit gefasster Ausnahmemöglichkeiten in Art. 107 Abs. 3 AEUV ist das Beihilfenrecht aber in der Lage, Nachhaltigkeitszielen Rechnung zu tragen. So geben etwa die neuen Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen (CEEAG)<sup>24</sup> einen Rahmen vor, innerhalb dessen Subventionen zur Förderung der genannten Ziele zulässig sind. Ähnliche Beihilferichtlinien gibt es für Maßnahmen, die anderen gemeinwohlorientierten Zielen dienen.

33. Die Theorie der Wirtschaftspolitik postuliert, dass gesellschaftliche Ziele am besten erreicht werden, wenn für jedes wirtschaftspolitische Ziel mindestens ein (linear unabhängiges) Instrument eingesetzt wird (sog. Tinbergen-Regel).<sup>25</sup> Anders ausgedrückt: Wenn mit einem Instrument zwei Ziele erreicht werden sollen oder mit vielen Instrumenten dasselbe Ziel verfolgt wird, entstehen regelmäßig Probleme. Im ersten Fall wird es nicht möglich sein, beide Ziele gleich gut zu erreichen, sodass ein Ziel weniger gut erreicht wird als das andere. Im zweiten Fall besteht die Gefahr von (kostspieligen) Redundanzen und Ineffizienzen. Gleichwohl mögen einzelne Instrumente Schwächen aufweisen, sodass nicht selten mehrere Instrumente komplementär zur Verfolgung eines Zieles eingesetzt werden. Deutlich problematischer ist hingegen

<sup>24</sup> Europäische Kommission (2022b).

<sup>25</sup> Siehe Tinbergen (1952).

die Verfolgung mehrerer Ziele mit nur einem Instrument, da in diesem Fall eine unvollständige Zielerreichung unvermeidlich ist und den exekutiven Institutionen dann notwendig ein diskretionärer Spielraum zugestanden wird, der fast zwangsläufig zu mehr oder minder willkürlichen Entscheidungen führt.

34. Für die Verfolgung von klima- und umweltpolitischen Zielen bedeutet dies, dass hierfür klima- und umweltpolitische Instrumente eingesetzt werden sollten. Demgegenüber ist es prima facie kontraproduktiv, den Zielkatalog der Wettbewerbspolitik oder anderer Politikbereiche um neue Ziele zu erweitern.<sup>26</sup> Im Gegenteil ist es vorzugswürdig, für jedes gesellschaftliche Ziel ein abgegrenztes Instrument einzusetzen.<sup>27</sup>

#### 2.4 Nachhaltigkeitsziele und Kartellrecht

35. Obwohl kein prinzipielles Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbsrecht und Nachhaltigkeitszielen zu konstatieren ist, werden mindestens zwei Szenarien diskutiert, in denen gesetzliche Regelungen allein nicht ausreichen, um das Erreichen des gesellschaftlich erwünschten Niveaus an Nachhaltigkeit sicherzustellen. Dies kann erstens dann der Fall sein, wenn die gesetzlichen Vorschriften selbst nur ein ineffizient niedriges „Nachhaltigkeitsniveau“ vorgeben, etwa weil die staatlichen Vorgaben und Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen – gemessen an den eigenen Zielen des Staates – zu wenig ambitioniert sind und/oder weil der Gesetzgeber über unzureichende Informationen über die Möglichkeiten verfügt, Nachhaltigkeitszielen in spezifischen Kontexten auf effiziente Weise Rechnung zu tragen. Über staatliche Vorschriften hinausgehende Maßnahmen Privater können dann potenziell dazu beitragen, dieses „Regulierungsversagen“ zu korrigieren.<sup>28</sup> Dies heißt allerdings noch keineswegs, dass für diesen Zweck eine Kooperation zwischen Unternehmen oder anderes kartellrechtswidriges Verhalten erforderlich ist. Zweitens ist denkbar, dass verschiedene Verbraucherinnen und Verbraucher unterschiedlich nachhaltige Produkte wünschen, etwa in Bezug auf Tierhaltung. Der Staat schreibt jedoch regelmäßig nur Mindeststandards

<sup>26</sup> Kritisch zum (zunehmenden) Zielpluralismus in Gesetzen bereits Haucap, Lange und Wey (2013).

<sup>27</sup> Für einen ähnlichen Gedanken aus rechtlicher Sicht siehe Basedow (1995).

<sup>28</sup> Hier stellt sich natürlich die Frage, warum es zu diesen unerklärlichen Defiziten staatlichen Handelns (ehemals: Staatsversagen) kommt und warum dieses nicht durch Reformen oder andere politische Entscheidungen behoben werden kann.



und, darüber hinausgehend, Informationspflichten vor. Ein Problem kann nun entstehen, wenn zur Erreichung höherer Nachhaltigkeitsniveaus (etwa wegen Skaleneffekten) eine kritische Masse an Verbrauchern gewonnen werden muss, die ein Unternehmen allein nicht erreichen kann. In diesen Fällen mag, zumindest vordergründig, eine Kooperation von Unternehmen sinnvoll erscheinen.

36. Angeführt wird in diesem Kontext mitunter das Beispiel, dass es sich für ein Unternehmen allein nicht lohnen mag, in neue umweltfreundlichere Verpackungsmaterialien (etwa für Schokoriegel) zu investieren, sondern sich die Investition der Produktentwicklung nur lohne, wenn mehrere Unternehmen sich verpflichteten, dies gemeinsam zu tun. Gleichwohl mögen zumindest einige Verbraucher eine solche umweltfreundliche Verpackung wertschätzen. Theoretisch kann hier ein Fall vorliegen, in dem eine Kooperation zwischen Unternehmen effizient ist.

37. Verwandt mit dieser Idee ist das Argument, dass sich für Vorreiter im Bereich der Nachhaltigkeit zumindest teilweise sog. „First-Mover“-Nachteile ergeben können. Dies ist dann der Fall, wenn ein Vorreiter bestimmte Investitionen, etwa in Forschung und Entwicklung, tätigt und Nachahmer diese dann später günstig imitieren können. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass ein Unternehmen als erstes Investitionen in die Zertifizierung und Überprüfung von Lieferketten unternimmt und andere Unternehmen diese Zertifizierung später als Trittbrettfahrer günstiger nutzen können. Ähnlich gelagert wäre der Fall, dass ein Unternehmen durch Informationskampagnen und Marketinginvestitionen ein Bewusstsein für bestimmte Nachhaltigkeitsinitiativen oder einen Markt für bestimmte Produkte „schafft“ und später in diesen Markt eintretende Unternehmen diese Investitionen dann nicht mehr tätigen müssen.<sup>29</sup> Die positiven Externalitäten, die Wettbewerbern in diesen Fällen zugute kommen, mögen dazu führen, dass sich die Investition für den „First-Mover“ nicht lohnt und es somit zu ineffizient geringen Investitionen kommt. Durch Kooperationen – so das Argument – könne dieses Unterinvestitionsproblem überwunden werden. In anderen Fällen – wie etwa beim Umstellen einer Supermarktkette auf nachhaltige Produkte – handelt es sich um Konstellationen, in denen

<sup>29</sup> Inderst, Rhiel und Thomas (2021) etwa postulieren, dass bei endogenen Präferenzen, die durch gesellschaftliche Normen determiniert werden, für Unternehmen beim Versuch, eine gesellschaftliche Norm und damit die Präferenzen der Kunden zu ändern, „First-Mover“-Nachteile entstehen können.

eine entsprechende Zahlungsbereitschaft der Kunden erhofft wird, aber nicht gewährleistet ist. Die Supermarktkette, die ihr Sortiment als erstes umstellt, muss dann womöglich mit einer Abwanderung von Kunden rechnen. Ein Beispiel hierfür ist der gescheiterte Versuch der Supermarktkette Lidl, in seinen Discountmärkten in Deutschland nur noch relativ teure Fairtrade-Bananen zu verkaufen.<sup>30</sup> Dass hinreichend viele Kunden bei Discountern offenbar eher günstige Bananen kaufen, kann allerdings nicht einfach als Ausprägung eines durch wettbewerbsbeschränkende Kooperationen zu bekämpfendes Marktversagen interpretiert werden. Vielmehr dürfte es – so die naheliegende Interpretation – einfach die Präferenzen zumindest dieser Verbraucher widerspiegeln. Das Wettbewerbsrecht ermächtigt Unternehmen aber nicht, durch Wettbewerbsbeschränkung zur Umerziehung von Verbrauchern im Dienste lobenswerter Ziele beizutragen. Dass Nachhaltigkeitsziele im Lebensmittelhandel ohne Wettbewerbsbeschränkungen zum Werbeträger werden können, zeigt der Vorstoß von Aldi vom Sommer 2021, das Fleischangebot sukzessive auf Frischfleisch der Haltungsformen 3 und 4 umzustellen. Dieser Vorstoß hat sich nicht als Wettbewerbsnachteil erwiesen. Die Wettbewerber zogen vielmehr unmittelbar nach.

38. Bevor wir weiter unten darauf eingehen, ob für kooperative Nachhaltigkeitsinitiativen eine Änderung des Kartellrechts erforderlich ist, wird im nächsten Abschnitt ein Überblick über die bisherige Erfahrung mit Nachhaltigkeitsinitiativen gegeben.

<sup>30</sup> „Der Kunde kauft anders ein, als er redet“, so damals das nüchterne Fazit des Lidl-Chefs Klaus Gehrig – siehe <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/lidls-fair-gehandelte-banane-floppt-16192800.html>.

### III Beispiele für unternehmerische Nachhaltigkeitsinitiativen und ihre wettbewerbsrechtliche Einordnung

39. Die Frage, ob Gemeinwohlgründe einen Verstoß gegen das Kartellverbot ausschließen oder jedenfalls rechtfertigen können, ist keineswegs neu. Die bisherige Fallpraxis bietet Anschauungsmaterial für die Spannungslagen, die bei der Anwendung des Kartellrechts auftreten können. Sie gibt zugleich Aufschluss über die Chancen und Risiken wettbewerbsbeschränkender Kooperationen. Die folgenden Fallgruppen lassen sich unterscheiden: (1) Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Umweltschutz- und Klimazielen; (2) Unternehmenskooperationen zur Förderung des Tierwohls; (3) Unternehmensinitiativen zur Verfolgung sozialer Ziele, insbesondere mit extraterritorialem Fokus.

#### 3.1 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Umweltschutz- und Klimazielen

40. Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Umweltschutz- und Klimazielen haben die Wettbewerbsbehörden in der Vergangenheit gelegentlich, aber nicht oft beschäftigt. Auf europäischer Ebene wird bis heute die CECED-Entscheidung der EU-Kommission aus dem Jahr 2000<sup>31</sup> kontrovers diskutiert. Verschiedene Waschmaschinenhersteller und nationale Fachverbände mit einer Marktabdeckung von 95 Prozent hatten vereinbart, Waschmaschinen der Effizienzklassen E, F und G sowie später auch der Effizienzklasse D in der EU nicht mehr herzustellen und sie nicht länger einzuführen. So sollte für eine größere Verbreitung energiesparender Technologien gesorgt und die Allgemeinheit besser über den umweltbewussten Gebrauch von Waschmaschinen informiert werden. Die Kommission hat diese Vereinbarung vom Kartellverbot freigestellt: Zwar wurde die technische Vielfalt und die Wahlfreiheit der Verbraucher und damit zugleich der Wettbewerb hinsichtlich eines wichtigen Produktmerkmals beschränkt. Klar war zudem, dass die Wettbewerbsbeschränkung höhere Produktionskosten für die Waschmaschinenhersteller mit sich brachte und damit die Preise für das Produktionssortiment

<sup>31</sup> Europäische Kommission (1999).

steigen würden. Nach Ansicht der Kommission trug die Vereinbarung aber zum technischen Fortschritt bei, denn die Waschmaschinen höherer Effizienzklassen verbrauchten weniger Strom und waren in technischer Hinsicht effizienter. Ein Beitrag zum wirtschaftlichen Fortschritt lag in der geringeren Umweltbelastung bei gleicher Leistung und in der zu erwartenden Konzentration von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf die Steigerung der Energieeffizienz über die gegenwärtigen technischen Grenzen der Effizienzklasse A hinaus. Auch mit einer angemessenen Beteiligung der Verbraucher an diesen Gewinnen war aus Sicht der Kommission zu rechnen: Die Verbraucher hatten zwar höhere Anschaffungskosten, die aber je nach Gebrauchsfrequenz und Elektrizitätspreisen innerhalb von 9 bis 40 Monaten wieder hereingeholt werden konnten. Außerdem sei mit einem stärkeren Preiswettbewerb bei energieeffizienteren Maschinen zugunsten der Verbraucher zu rechnen. Ergänzend verwies die Kommission auf den Umweltnutzen für die Gesellschaft: Der gesamtgesellschaftliche Nutzen führe im Ergebnis zu einer angemessenen Beteiligung der Verbraucher am Gewinn, „selbst sofern keine Vorteile für die einzelnen Käufer bestehen sollten“. In ihren Leitlinien zu wettbewerbsbeschränkenden Horizontalvereinbarungen aus dem Jahr 2001 griff die Kommission diesen – in der CECED-Entscheidung nur als obiter dictum formulierten – Gedanken auf: Eine Freistellung vom Kartellverbot sei möglich, wenn der „Nettobeitrag zum Umweltschutz [...] insgesamt schwerer [wiege] als die Kostensteigerungen“.<sup>32</sup> In ihren Leitlinien von 2011 distanzierte sich die Kommission dann jedoch von diesem Ansatz. Nur der Individualnutzen für die Käufer soll nach diesen Leitlinien rechtfertigend ins Gewicht fallen.<sup>33</sup>

41. In der Folge des Übergangs von einem Genehmigungssystem für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, wie die Verordnung 17/62 es vorsah, hin zu einer Legalausnahme mit der Verordnung 1/2003 hat die Kommission keine weiteren Kartell-Freistellungsentscheidungen mehr getroffen. Allerdings hat das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) in einer Stellungnahme zur gemeinsamen Nutzung von Mobilfunknetzen die Schonung von Umweltressourcen, die Reduktion des Energieverbrauchs und Gesundheitsbelange als mögliche relevante Vorteile solcher Vereinbarungen angeführt, die im Einzelfall zu würdigen seien.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Europäische Kommission (2001), Rn. 198.

<sup>33</sup> Europäische Kommission (2011a), Rn. 329.

<sup>34</sup> BEREC (2019), S. 10.

42. Die Europäische Kommission ihrerseits stößt immer wieder sektorale Initiativen zur Förderung von Umweltschutzziele an. Einschlägig ist etwa die von der Kommission im Jahr 2018 ins Leben gerufene „Circular Plastics Alliance“, die führende industrielle Akteure versammelt, um den Anteil an wieder aufbereitetem Plastik zu erhöhen und entsprechende Innovation zu stimulieren. Die Allianz hat sich im Jahr 2019 in einer Deklaration auf gemeinsame Ziele sowie auf einen Datenaustausch, Dialog und Kollaboration verpflichtet, um die von der Kommission gesetzten Ziele zur Ausweitung der Verwendung von wieder aufgearbeitetem Plastik zu erreichen.<sup>35</sup> Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht sind damit nicht verbunden.<sup>36</sup> Die Leitlinien der Circular Plastics Alliance zur wettbewerbsrechtlichen Compliance und die Entscheidungspraxis der Kommission verdeutlichen die Wettbewerbsrisiken, die mit den durch Behörden angestoßenen Industriekooperationen verbunden sind: Es ist nicht vollkommen überraschend, dass kommissionsseitig angestoßene Kooperationen zum Ausgangspunkt für Hardcore-Kartelle geworden sind.<sup>37</sup>

43. In der Praxis nationaler Wettbewerbsbehörden spielen wettbewerbsbeschränkende Umwelt- und Klimaschutzkooperationen bislang nur eine sehr überschaubare Rolle. In Deutschland wurden eine Zeit lang wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen innerhalb des „Dualen Systems Deutschland“ (DSD) geduldet, weil bei einer wettbewerblichen Ausgestaltung des Systems zur Rücknahme und Verwertung von Verpackungsabfällen ein Zusammenbruch dieses Systems, jedenfalls aber negative Auswirkungen auf den Umweltschutz befürchtet wurden. Mit einer Entscheidung vom 17.9.2001 erzwang die EU-Kommission jedoch die Öffnung der Märkte für Verpackungsabfälle.<sup>38</sup> In der Folge löste DSD seine kartellähnliche Struktur auf. Der Zusammenbruch des Sammel- und Verwertungssystems für Verkaufsverpackungen blieb aus.<sup>39</sup> Ähnliche Erfahrungen wurden im Bereich der Sammlung und des Recyclings von Altglas gemacht.<sup>40</sup> Die niederländische Wettbewerbsbehörde (ACM) war mit einer geplanten Vereinbarung zwischen Betreibern von Kohlekraftwerken befasst, welche die koordinierte Abschaltung von fünf besonders umweltbelastenden Kohlekraftwerken vorsah. Auf der Grundlage einer umfassenden

<sup>35</sup> Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36361>

<sup>36</sup> Siehe die Guidelines for competition law compliance within Circular Plastics Alliance, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44544>.

<sup>37</sup> Siehe z.B. Europäische Kommission (2011b).

<sup>38</sup> Europäische Kommission, 17.9.2001, ABl. 2001 Nr. L 319/1.

<sup>39</sup> Zu den Folgen der Wettbewerbsöffnung siehe Bundeskartellamt (2012).

<sup>40</sup> Siehe dazu Bundeskartellamt Entscheidung vom 31.5.2007, B4-1006/06 und Bundeskartellamt (2020).

Kosten-Nutzen-Analyse stellte die ACM in diesem Fall aber fest, dass die Nachteile der Vereinbarung für Verbraucher – insbesondere in Form höherer Strompreise – die positiven Auswirkungen deutlich überstiegen.<sup>41</sup>

44. Die bisherige Erfolgsbilanz wettbewerbsbeschränkender Umwelt- und Klimaschutzvereinbarungen ist somit dünn.

### 3.2 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung von Tierwohlzielen

45. Die Debatte über wettbewerbsbeschränkende Nachhaltigkeitsvereinbarungen dreht sich – vielleicht bezeichnender Weise – häufig nicht um genuine Klima- und Umweltschutz-, sondern um Tierwohlvereinbarungen.

46. Furore hat insbesondere die sog. „Chicken of Tomorrow“-Entscheidung der ACM gemacht. Verboten wurde in diesem Fall eine Vereinbarung zwischen Supermärkten, Geflügelzüchtern und Masthühnchenverarbeitern, mit der sich die niederländischen Supermärkte verpflichteten, Hühnerfleisch, das nicht den vereinbarten Standards an das Tierwohl entsprach, aus ihren Regalen zu entfernen. Um festzustellen, ob die damit verbundene Wettbewerbsbeschränkung durch Vorteile ausgeglichen wurde, die an die Verbraucher weitergereicht wurden, prüfte die ACM, ob der Steigerung des Tierwohls eine entsprechende Zahlungsbereitschaft („willingness to pay“) der Verbraucher entsprach. Zwar war eine gesteigerte Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für nachhaltiger produziertes Hühnerfleisch festzustellen. Die ACM ging jedoch davon aus, dass dies nicht die Ausschaltung der Wahlfreiheit der Verbraucher rechtfertigte. Vielmehr hätten die Verbraucher über die entsprechenden Verbesserungen informiert und von der Höherwertigkeit der Produkte überzeugt werden müssen.<sup>42</sup>

47. Eine in einigen Hinsichten ähnliche Kooperation – die „Initiative Tierwohl“ (ITW) – hat das Bundeskartellamt gleich mehrfach beschäftigt. Bei dieser Initiative handelt es sich um ein Branchenbündnis aus Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel. Kern dieser hauptsächlich

41 Näher Kloosterhuis und Mulder (2015).

42 ACM (2015).

von den vier größten Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen<sup>43</sup> finanzierten Kooperation ist die Zahlung eines einheitlichen Preisaufschlags (sog. „Tierwohlgeld“) an Landwirte, die näher definierte, über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehende Maßnahmen zur Verbesserung der Haltungsbedingungen von Schweinen und Geflügel ergreifen, insbesondere mehr als den gesetzlich vorgesehenen Platz in Ställen bereitstellen. Im Rahmen ihrer ersten Gesetzgebung hat das Bundeskartellamt der Initiative im Jahr 2014 Eckpunkte für eine kartellrechtskonforme Ausgestaltung mitgeteilt. Unter anderem sollte ein diskriminierungsfreier und freiwilliger Zugang der Unternehmen zur Förderung durch die ITW und die freie Wahl des Zertifizierers der geforderten Umsetzungsmaßnahmen gewährleistet werden.<sup>44</sup> In den Folgejahren wurde für Geflügel überdies eine Kennzeichnung für das nach den ITW-Tierwohlkriterien erzeugte Fleisch eingeführt (sog. „Nämlichkeit“), um auf diese Weise Transparenz für Verbraucher herzustellen.

48. Das Bundeskartellamt kündigte auf dieser Grundlage im Jahr 2018 eine weitere Duldung des „Tierwohlgelds“ für Geflügel bis 2020 an, verlangte von der ITW aber zugleich die Einführung eines Produktsiegels auch für Schweinefleisch und eine Finanzierung des Tierwohlgelds, die nicht länger als fester Preisaufschlag pro verkauftem Kilo Fleisch im Handel ausgestaltet ist. Zur Begründung seines Nicht-Einschreitens hat das Amt in seiner Pressemitteilung auf „ein Verbraucherinteresse an nachhaltig produzierten Produkten und ein entsprechendes Marktpotenzial“ verwiesen.<sup>45</sup>

49. Im Januar 2022 hat sich das Bundeskartellamt schließlich zu einer geplanten Erstreckung des „Tierwohlgelds“ auf den Bereich der Rindermast geäußert, mit Auswirkungen auf den Milchbereich. Erneut ist das Amt nicht eingeschritten, deutet aber für die Zukunft einen strengeren Prüfungsmaßstab an: Über ein Produktsiegel müsse das nach besonderen Tierwohlkriterien produzierte Fleisch für Verbraucher erkennbar sein. Darüber hinaus sei das Finanzierungsmodell bei Geflügel- und Schweinefleisch in eine wettbewerbliche Richtung weiterzuentwickeln. Zu berücksichtigen sei dabei die gestiegene Bereitschaft der Verbraucher, Tierwohlgesichtspunkte bei ihrer Kaufentscheidung zu berücksichtigen.<sup>46</sup>

43 Namentlich EDEKA, REWE, Aldi und die Schwarz-Gruppe.

44 Bundeskartellamt (2015), S. 53-54.

45 Bundeskartellamt (2017). Siehe außerdem Engelsing und Jakobs (2018), S. 16 ff.

46 Bundeskartellamt (2022).

50. Anders als die ACM hat das Bundeskartellamt bislang mithin versucht, den wahrgenommenen Konflikt zwischen Tierwohl und Wettbewerb im Rahmen des Aufgreifermessens zu lösen, verbunden mit einem kontinuierlichen Monitoring der potenziell problematischen Projekte. Ihm ist damit de facto die Aufgabe einer kontinuierlichen Regulierung und Überwachung eines offenkundig expansionswilligen Kartells zugewachsen. Für vergleichbare Initiativen ist die ITW ein problematisches Präjudiz.

51. Für die Einordnung der Entscheidung des Bundeskartellamtes ist wichtig, dass trotz der Absprachen innerhalb der Initiative Tierwohl weiterhin alternative Angebote im Markt bestanden und somit die Wahlmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten blieben. Nach herkömmlichen Maßstäben war die Initiative jedenfalls insoweit gerechtfertigt, als sie eine Standardisierung der Siegel bewirkte und damit einer Überforderung der Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine übergroße Vielfalt an Siegeln entgegenwirkte. Mindestens fraglich ist allerdings, ob der legitime Zweck der Tierwohlförderung tatsächlich die Vereinbarung fester Preisaufschläge erforderte. Entscheidend für die Verbraucher dürfte nämlich die Einhaltung der Produktionsbedingungen (zum Wohl der Tiere) sein, nicht aber die Standardisierung der Vergütung. Nicht umsonst trägt die Initiative die Bezeichnung Tierwohl, nicht aber Bauernwohl. Gleichwohl hat das Bundeskartellamt den einheitlichen Aufpreis „für eine Übergangsphase aufgrund des Pioniercharakters dieses Projekts toleriert“.<sup>47</sup> Die einheitlichen Preisaufschläge sollen aber ab dem Jahr 2024 entfallen und z.B. durch eine Empfehlung zur Vergütung von Tierwohlkosten ersetzt werden.

### 3.3 Unternehmenskooperationen zur Verfolgung sozialer Ziele, insbesondere mit extraterritorialem Fokus

52. Das bekannteste Beispiel für eine Unternehmenskooperation mit sozialer Zielsetzung ist die Fairtrade-Initiative. Bei der Fairtrade Labeling Organizations International handelt es sich um einen global agierenden eingetragenen Verein, der im Jahr 1997 als Dachorganisation für fairen

<sup>47</sup> Bundeskartellamt (2022).

Handel mit Sitz in Bonn gegründet wurde.<sup>48</sup> Die Mitglieder des Vereins sind Nichtregierungsorganisationen, die sich für eine nachhaltige Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion in den Entwicklungs- und Schwellenländern und einen nach sozialen, ökologischen und ökonomischen Kriterien fairen Handel einsetzen. Diese Ziele werden mithilfe des Fairtrade-Siegels verfolgt, das für Produkte vergeben wird, die dem Regelwerk der Organisation entsprechen, das sowohl organisatorische als auch produktbezogene Kriterien umfasst. Unter anderem wird die Zahlung eines Mindestpreises verlangt, der die durchschnittlichen Kosten einer nachhaltigen Produktion decken soll. Der Preis wird von Fairtrade nach einem bestimmten Verfahren im Austausch mit den Erzeugern und Abnehmern für einzelne Produktgruppen festgelegt. Eine sog. Fairtrade-Prämie, mit der kommunale Projekte der jeweiligen Erzeugergemeinschaft gefördert werden sollen, kommt hinzu. Die Teilnahme am Fairtrade-System ist freiwillig und erfolgt auf nicht-ausschließlicher Basis, d.h. Teilnehmer können ihre Produkte weiterhin außerhalb des Systems verkaufen, dürfen dann allerdings nicht das Siegel verwenden. Die Verwendung konkurrierender Siegel ist nicht ausgeschlossen.

53. Die Preisbindung auf der Beschaffungsseite als wesentlicher Bestandteil des Fairtrade-Systems ließ sich nach Ansicht des Bundeskartellamts mit dem Kartellverbot nicht ohne weiteres in Einklang bringen. Weder ließen sich die Nachhaltigkeitskriterien als technische Normen einordnen, welche die Nichtanwendbarkeit des Kartellverbots begründen könnten, da es sich nicht um produktions- oder qualitätsbezogene Anforderungen an die gehandelten Produkte oder den Herstellungsprozess handelte. Das kartellrechtliche Privileg für Gütezeichen als käuferbezogene Warenkennzeichnung mit Transparenz- und Garantiefunktion deckte die preisbezogenen Elemente des Fairtrade-Siegels ebenfalls nicht ohne weiteres ab. Erwogen wurde ferner, ob private Ethikstandards als solche eine teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs des Kartellverbots rechtfertigen könnten, insbesondere wenn sie als Reaktion auf ein Markt- und Staatsversagen bei der Beschaffung aus strukturell und wirtschaftlich benachteiligten Bezugsquellen aus außereuropäischen Drittstaaten dienen. In die Kategorien des Rechtfertigungstatbestands nach Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB ließ sich das Fairtrade-Siegel schwerlich einordnen. Im Ergebnis entschloss sich das Bundeskartellamt im Rahmen

<sup>48</sup> Für eine Beschreibung der Fairtrade-Initiative siehe insbesondere Engelsing und Jakobs (2019), S. 17 ff.

seines Aufgreifermessens, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen.

54. Für wettbewerbsrechtlich unbedenklich hat das Bundeskartellamt eine freiwillige Selbstverpflichtung des Lebensmitteleinzelhandels zu gemeinsamen Standards bei Löhnen im Bananensektor erachtet. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) eine Branchenkooperation des deutschen Lebensmitteleinzelhandels initiiert, deren Ziel in der Vereinbarung gemeinsamer Standards für existenzsichernde Löhne im Bananensektor entlang der Lieferkette für Eigenmarkenbananen besteht. Gemeinsam sollen verantwortungsvolle Beschaffungspraktiken eingeführt und Prozesse zum transparenten Monitoring der Löhne geschaffen werden. Gleichzeitig soll das Absatzvolumen der nach diesen Standards produzierten Bananen schrittweise erhöht werden. Ein Austausch von Einkaufspreisen, Kosten, Produktions- oder Absatzmengen findet nicht statt. Auch werden keine verpflichtenden Mindestpreise oder Preisaufschläge eingeführt.<sup>49</sup> Die Kooperation soll der Vorbereitung auf die Verpflichtungen dienen, die mit dem im Jahr 2023 in Kraft tretenden Lieferkettengesetz verbunden sind.

### 3.4 Grundlinien der bisherigen Entscheidungspraxis

#### 3.4.1 Allgemeine Einordnung der bisherigen Fallpraxis

55. Lässt man die vorstehende Übersicht Revue passieren, so fällt zuerst die überschaubare Anzahl an einschlägigen Fällen ins Auge, die bislang von Wettbewerbsbehörden zu beurteilen waren. Die Schwerpunkte Fairtrade-Initiativen, Tierwohliniitiativen und Umwelt- und Klimakooperationen zeigen überdies, dass Unternehmenskooperationen auf unterschiedliche Formen von „Systemversagen“ reagieren.

56. Die territoriale Begrenzung von Regulierungskompetenzen ist Ausgangspunkt der kooperativen Schaffung extraterritorialer Mindeststandards, auf die Initiativen wie Fairtrade oder die Branchenkooperation zugunsten von

<sup>49</sup> Bundeskartellamt (2022).

Mindestlöhnen für Bananen abzielen. Diese Initiativen erhalten durch das Lieferkettengesetz einen neuen Kontext: Jedenfalls größere Unternehmen, die mindestens 3000 Arbeitnehmer im Inland beschäftigen, sind verpflichtet, ein Risikomanagement einzuführen, das die Einhaltung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in der Lieferkette gewährleistet (§§ 1, 3, 4 Lieferkettengesetz). Zu den menschenrechtlichen Risiken, die es zu vermeiden gilt, zählen unter anderem Kinderarbeit, Zwangsarbeit, die Missachtung des Diskriminierungsverbots und von Sicherheitsstandards sowie das Vorenthalten eines angemessenen Lohns (§ 2 Abs. 2 Lieferkettengesetz). Es ist anzunehmen, dass sich in Zukunft zunehmend Zertifizierungssysteme entwickeln, die Unternehmen bei der Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten unterstützen. Die Branchenkooperation zugunsten von Mindestlöhnen für Bananen zeigt, wie solche Systeme im Einklang mit dem Kartellrecht geschaffen werden können.

57. Wettbewerbsrechtlich problematisch und umstritten sind vor allem bestimmte Ausgestaltungen von Tierwohliniitiativen – nämlich solche, die Preiselemente enthalten und/oder Aufpreise für Tierwohlstandards oberhalb gesetzlicher Mindestvorgaben verlangen, die am Markt wegen mangelnder Zahlungsbereitschaft der Verbraucher nicht durchsetzbar wären, dies in einem Umfeld, in dem eine immer größere Anzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern Gesichtspunkte des Tierwohls in ihre Kaufentscheidungen einbezieht.<sup>50</sup> Glaubwürdig kommunizierte Tierwohl- oder Fair-Trade-Standards werden zunehmend zu einem Wettbewerbsparameter. Kooperationen können allerdings erforderlich sein, um die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit solcher Qualitätsstandards zu gewährleisten oder zu erhöhen.

58. Genuine Umwelt- und Klimaschutzkooperationen waren bislang selten. Ihre Freistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV ist regelmäßig entweder am Kriterium der „angemessenen Beteiligung der Verbraucher“ oder aber am Unerlässlichkeitskriterium gescheitert. Zum Teil war nicht erkennbar, dass die Kooperationen tatsächlich der Nachhaltigkeit dienten. Zum Teil ließen sich die Nachhaltigkeitsziele mit wettbewerbsfreundlicheren Mitteln realisieren. In den verbleibenden Fällen haben die Wettbewerbsbehörden die ihnen zur Verfügung stehenden Beurteilungsspielräume häufig zugunsten der fraglichen Initiativen ausgeschöpft.

<sup>50</sup> Siehe Schinkel und Treuren (2021).



### 3.4.2 Auflösung der Spannungslagen zwischen Wettbewerb und Nachhaltigkeit nach geltendem Recht

59. Entgegen einer verbreiteten Wahrnehmung, dass das Wettbewerbsrecht der Realisierung von Nachhaltigkeitszielen im Wege stehe, gelingt es bereits nach geltendem Recht regelmäßig, Spannungslagen aufzulösen.

#### 3.4.2.1 Nachhaltigkeitskooperationen, die aus dem Anwendungsbereich des Kartellverbots herausfallen

60. Nicht alle Formen von Nachhaltigkeitskooperationen unterfallen überhaupt dem Kartellverbot. Aus dem Anwendungsbereich von Art. 101 Abs. 1 AEUV / § 1 GWB herausfallen kann etwa eine gemeinsame Werbekampagne zur Steigerung der Aufmerksamkeit für Nachhaltigkeitskriterien im Konsum – sie kann gar zu einer Steigerung des Nachhaltigkeitswettbewerbs führen. Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern über die gemeinsame Forschung und Entwicklung grüner Technologie führt nicht notwendig zu einer Wettbewerbsbeschränkung – hier ist auf die allgemeinen Regeln zu Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen zu verweisen.<sup>51</sup>

61. Besondere Bedeutung für den Nachhaltigkeitswettbewerb kann Gütesiegeln zukommen. Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wert auf gewisse Produktionsstandards etwa in Bezug auf das Tierwohl, Umweltverträglichkeit, Regionalität oder fairen Handel legen, können die Einhaltung diesbezüglicher Aussagen und Qualitätsversprechen von Herstellern in aller Regel nicht selbst überprüfen. Ökonomisch gesehen handelt es sich bei diesen Produkteigenschaften um Vertrauenscharakteristika von Produkten.<sup>52</sup> Vertrauenscharakteristika zeichnen sich dadurch aus, dass Verbraucherinnen und Verbraucher diese Eigenschaften selbst nach dem Konsum eines Produktes gar nicht oder nur mit erheblichen Kosten überprüfen können. Vertrauenscharakteristika unterscheiden sich damit von sog. Such- oder Erfahrungseigenschaften von Produkten, welche die Käuferinnen und Käufer vor dem Kauf (Sucheigenschaften) oder nach dem Konsum (Erfahrungseigenschaften) leicht feststellen können. Bei Vertrauenseigenschaften kann es somit, der ökonomischen Theorie folgend, leicht zu einem Marktversagen kommen, wenn dieses nicht

<sup>51</sup> Europäische Kommission (2011a), Rn. 111 ff.

<sup>52</sup> Vgl. Darby und Karni (1973). Im Kontext von Lebensmitteln dazu Haucap und Schmidt (2002), dem Grunde nach aber bereits Chamberlin (1953), S. 27.

durch marktinterne oder -externe Mechanismen aufgelöst wird. Standards und Gütesiegel, die sich auf sog. Vertrauenseigenschaften von Produkten beziehen, können ein marktkonformer Mechanismus sein, um Vertrauen zu schaffen, dadurch ein mögliches Marktversagen zu überwinden und wirksamen Wettbewerb zu befördern.

62. Insbesondere für Tierwohliniitiativen und Umweltschutzvorgaben in der landwirtschaftlichen Produktion, aber auch für die Einhaltung sozialer Mindeststandards im internationalen Handel sind einschlägige Siegel bereits fest im Markt etabliert. Ein prominentes Beispiel für einen solchen Standard ist etwa das demeter-Siegel. Hersteller, die das demeter-Siegel verwenden wollen, müssen sich allen möglichen, teils sehr detaillierten Vorgaben zur Produktionsweise (Erzeugung und Verarbeitung) unterwerfen.<sup>53</sup>

63. Damit aber Standards und Gütesiegel ihre Funktion erfüllen können, müssen Verbraucherinnen und Verbraucher hinreichend gute Vorstellungen davon haben, was sich mit den Standards und Gütesiegeln verbindet. Dafür wiederum ist regelmäßig eine hinreichend weite Verbreitung notwendig, d.h. es muss eine kritische Masse an Nutzern eines Standards geben. Ein Nebeneinander zu vieler konkurrierender Siegel und Kennzeichen kann hingegen zu einer „Siegeflut“ führen, sodass der Informationsgehalt der verschiedenen Kennzeichen verloren gehen kann.<sup>54</sup>

64. Der Einsatz von Standards muss sich im Übrigen nicht auf Gütesiegel beschränken, die im Verhältnis zu Endkundinnen und -kunden eingesetzt werden. Sie können auch im unternehmerischen Verkehr eine legitime Funktion entfalten – etwa wenn es um Nachhaltigkeitskriterien in der Lieferkette geht.

65. Qualitätszertifikate und Gütesiegel können in unterschiedlicher Weise zustande kommen. Sie können auf die Initiative von Wettbewerbern, von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder von einer Gruppe unterschiedlicher Stakeholder ausgehen.

66. Kartellrechtlich sind Gütezeichengemeinschaften jedenfalls dann unproblematisch, (a) wenn die Nachhaltigkeitsvorgaben in einem transparenten und für alle interessierten Wettbewerber offenen Verfahren formuliert werden, (b)

<sup>53</sup> <https://www.demeter.de/leistungen/zertifizierung/richtlinien>  
<sup>54</sup> Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021), S. 417 ff.

die Nutzung des Siegels allen Wettbewerbern zu nicht-diskriminierenden Bedingungen – allerdings verbunden mit einem effektiven Compliance-System – offensteht, (c) wenn die Nutzung des Gütezeichens zugleich freiwillig bleibt und Unternehmen über die Nachhaltigkeitsanforderungen des Gütezeichens hinausgehen, also innovative alternative Standards entwickeln können, (d) wenn keine unnötigen sensiblen Geschäftsinformationen ausgetauscht werden; und wenn (e) Nachfragern weiterhin die Auswahl zwischen Produkten mit und ohne Siegel verbleibt.<sup>55</sup> Werden diese Anforderungen eingehalten, so fehlt es regelmäßig bereits an einer Wettbewerbsbeschränkung. An Gütesiegel können in dieser Hinsicht vergleichbare Anforderungen angelegt werden wie an technische Standards.<sup>56</sup> Siegel, welche die genannten Anforderungen erfüllen, ermöglichen die Entwicklung und Vermarktung einer neuen Kategorie von Produkten, erweitern damit die Auswahlmöglichkeiten der Nachfrager und fördern Innovation.

67. Siegel, die diese Anforderungen nicht erfüllen, bedürfen einer genaueren Überprüfung. Wird – wie bei der ITW – direkt Einfluss auf die Preisgestaltung genommen, wird in anderer Weise versucht, erhöhte Produktionskosten auf Endkundenpreise weiter zu wälzen, oder werden Unternehmen genötigt, keine Produkte mehr zu vermarkten, die den Siegelvorgaben nicht entsprechen, so liegt eine Wettbewerbsbeschränkung auf der Hand. In anderen Fällen bedarf es einer Überprüfung der Wirkungen im Wettbewerb. Wichtige Kriterien sind dann die Marktabdeckung des Siegels und die Frage, ob Verbraucherinnen und Verbrauchern die Wahl zwischen siegelkonformen Produkten und anderen „Labels“ oder konventionell hergestellten Produkten verbleibt.

68. In der Literatur ist gelegentlich dafür plädiert worden, Nachhaltigkeitskooperationen in deutlich weiterem Umfang vom Anwendungsbereich des Art. 101 Abs. 1 AEUV / § 1 GWB auszunehmen. Der unverfälschte Wettbewerb sei nur eines der in den Europäischen Verträgen vorgegebenen Ziele, das mit einer Vielzahl anderer Gemeinwohlziele in Einklang zu bringen sei, etwa dem Umweltschutz oder sozialen Belangen. Nach der Querschnittsklausel des

55 Siehe Rn. 572 des Entwurfs der Europäischen Kommission (2022a) zur Reform der Horizontalleitlinien. Als weitere Voraussetzung wird hier genannt, dass der Nachhaltigkeitsstandard „nicht zu einem erheblichen Preisanstieg“ führen dürfe. Für die betroffenen Produkte wird der Preis allerdings regelmäßig steigen. Solange die Auswahl der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht eingeschränkt wird, sollte dies jedoch nicht dazu führen, dass die Standards unter Art. 101 Abs. 1 AEUV fallen.

56 Zu diesen Anforderungen siehe Europäische Kommission (2011a), Rn. 257 ff.

Art. 11 AEUV hätten die Unionsorgane die Erfordernisse des Umweltschutzes auch bei der Festlegung und Durchführung der Wettbewerbspolitik zu beachten, Art. 7 AEUV verpflichte sie, auf die Kohärenz der verschiedenen Politiken zu achten.<sup>57</sup> Insbesondere in *Wouters*<sup>58</sup> und *Meca-Medina*<sup>59</sup> habe der EuGH festgestellt, dass nicht jede wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung zwischen Unternehmen sowie nicht jeder wettbewerbsbeschränkende Beschluss einer Unternehmensvereinigung automatisch vom Verbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV erfasst werde, sondern im Einzelfall der Gesamtzusammenhang zu berücksichtigen sei, in dem die Vereinbarung bzw. der Beschluss seine Wirkung entfalte, und insbesondere deren Zielsetzung. Legitime Zielsetzungen – insbesondere solche, die, wie der Umwelt- und Klimaschutz, einen ausdrücklichen Anknüpfungspunkt im AEUV finden – könnten wettbewerbsbeschränkende Kooperationen daher über die engen Grenzen der in Art. 101 Abs. 3 AEUV normierten Voraussetzungen hinaus rechtfertigen, nämlich bereits die Anwendbarkeit des Verbotstatbestandes ausschließen. Geboten sei dann lediglich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Diese habe denselben Maßstäben zu folgen, wie sie bei der Überprüfung einem gesetzgeberischen Eingriff in die Grundfreiheiten zugrunde gelegt würden.<sup>60</sup>

69. In der Rechtsprechung der Unionsgerichte finden sich für eine Übertragung dieser Grundsätze auf Nachhaltigkeitsinitiativen allerdings keine Anhaltspunkte.<sup>61</sup> Das *Wouters*-Urteil betraf eine durch die niederländische Rechtsanwaltskammer als Akt delegierter Rechtssetzung erlassene Verordnung, die darauf abzielte, Interessenkonflikte von Anwälten zu vermeiden. Der Sache nach ging es danach um die Ausgestaltung der Rahmenordnung für den Wettbewerb.<sup>62</sup> Angesichts der Delegation der Rechtssetzungsbefugnis bestand ein besonderer Legitimationszusammenhang. Außerhalb eines solchen Legitimationszusammenhangs ist die *Wouters*-Rechtsprechung nur auf die Regelsetzung

57 Dies ist im Wesentlichen unumstritten – siehe etwa Schweitzer (2015), S. 22 ff. sowie Kokott und Dittert (2015). Ausführlich zur Bedeutung von Art. 11 AEUV im Rahmen der Anwendung der Wettbewerbsregeln siehe Ullrich (2022), S. 4 ff.

58 EuGH 19.2.2002, Rs. C-309/99 – *Wouters*.

59 EuGH 18.7.2006, Rs. C-519/04 – *Meca-Medina*. Darüber hinaus werden angeführt: EuGH 18.2.2013, Rs. C-1/12 – *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*; EuGH 18.7.2013, Rs. C-136/12 – *CNG*; und EuG, T.93/18, ECLI:EU:T:2020:610 – *International Skating Union*.

60 Für diese Position siehe etwa Holmes (2020), S. 370, Kingston (2012), S. 233 und Dolmans (2021), S. 28 ff. Siehe ferner Monti (2020), S. 129.

61 Siehe ACM (2021), para. 18, welche die Anwendbarkeit der *Wouters*-Ausnahme auf Sustainability Agreements offenlässt, jedoch auf die besondere Eignung des Art. 101 Abs. 3 AEUV für ihre Überprüfung hinweist. Ähnlich bereits Kokott und Dittert (2015), S. 18: Der geschriebenen Rechtfertigungsmöglichkeit in Art. 101 Abs. 3 AEUV gebühre beim Umweltschutz Vorrang.

62 So zutreffend Ullrich (2022), S. 20.

durch internationale Sportverbände übertragen worden.<sup>63</sup> Auch bei dieser Regelsatzung geht es nicht um die Außerkraftsetzung des Wettbewerbs, sondern um die Herstellung von wettbewerbsförderlichen Bedingungen. Eine Freistellung wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitsvereinbarungen vom Wettbewerbsverbot lässt sich hiermit nicht gleichsetzen.<sup>64</sup> Aber auch einer Marktregulierungskompetenz von Unternehmen für Nachhaltigkeitsziele steht Art. 101 AEUV weiterhin entgegen, wenn damit Wettbewerbsbeschränkungen verbunden sind: Für private „Regulierung“ gelten andere Grenzen als für den demokratisch legitimierten, an besondere Repräsentations- und Transparenzanforderungen gebundenen Gesetzgeber. In Rechnung zu stellen ist dabei stets die Eigennützigkeit privater Selbstregulierung: Sowohl einem „Greenwashing“ als auch einer Umverteilung zugunsten der an der Wettbewerbsbeschränkung beteiligten Unternehmen würde bei Anerkennung einer wettbewerbsrechtlichen Bereichsausnahme zugunsten von Nachhaltigkeit Vorschub geleistet. Der aktuelle Entwurf der Kommission zur Reform der Horizontalleitlinien sieht eine Übertragung der Wouters- und Meca-Medina-Rechtsprechung des EuGH auf Nachhaltigkeitsvereinbarungen folgerichtig nicht vor.<sup>65</sup>

70. Eine Ausnahme bildet die Landwirtschaft: Gem. Art. 42 AEUV finden die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als das Europäische Parlament und der Rat dies bestimmen. Von der damit verbundenen Ermächtigung, den Anwendungsbereich des Kartellverbots zu verkürzen, haben Parlament und Rat jüngst Gebrauch gemacht: Art. 210a GMO schließt die Anwendbarkeit von Art. 101 Abs. 1 AEUV auf Wettbewerbsbeschränkungen aus, die zur Erreichung von Nachhaltigkeitsstandards erforderlich sind, die von in der Lebensmittelkette tätigen Unternehmen – von den Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse über die verarbeitenden Unternehmen bis hin zum Lebensmittelhandel – vereinbart werden. Einschlägige Standards können sich u.a. auf Umweltschutz- und Klimaziele, einschließlich der Verringerung von Lebensmittelverschwendung, auf die Verringerung des Einsatzes von Pestiziden und die Wiederherstellung biologischer Vielfalt und Ökosysteme sowie auf Tiergesundheit und Tierwohl beziehen (Art. 210a Abs. 3 GMO). Ein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten der Wahlfreiheit der Verbraucher fehlt. Man wird allerdings auch in Zukunft kritisch prüfen müssen, ob

<sup>63</sup> Zu dieser Debatte siehe auch Bundeskartellamt (2020), S. 19 m.w.N.

<sup>64</sup> Ebenso Ullrich (2022), S. 19 ff.

<sup>65</sup> Siehe Europäische Kommission (2022a), Rn. 548.

Wettbewerbsbeschränkungen „für das Erreichen [eines] Standards unerlässlich“ sind. Den Wettbewerbsbehörden ist mit der Überwachung der Zulässigkeitsgrenzen von Nachhaltigkeitsstandards nach Art. 210a GMO eine neue und schwierige Aufgabe zugefallen.

#### 3.4.2.2 Die Anwendung von Art. 101 Abs. 3 AEUV / § 2 GWB

71. Ist eine Nachhaltigkeitskooperation mit Wettbewerbsbeschränkungen verbunden, so bleibt die Möglichkeit einer Rechtfertigung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB. Sie wird regelmäßig nicht an der in Art. 101 Abs. 3 AEUV festgeschriebenen Verpflichtung scheitern, objektive Vorteile der Vereinbarung darzutun: Nachhaltigkeitsvereinbarungen können die Markteinführung von nachhaltigen Produkten erleichtern, nachhaltigkeitsrelevante Innovationen ermöglichen oder für eine bessere Information der Verbraucher über relevante Produkteigenschaften sorgen. Angesichts der stets in Rechnung zu stellenden eigennützigen Interessen der Unternehmen ist allerdings eine konkrete und substantiierte Darlegung zu verlangen: Die Vorteile müssen nachprüfbar sein.

72. Auch wenn objektive Vorteile dargelegt werden können, kommt eine Rechtfertigung nur dann in Betracht, wenn diese nur mittels der Wettbewerbsbeschränkung realisierbar sind. Lassen sich dieselben Vorteile mithilfe weniger wettbewerbsbeschränkender Mittel erreichen, so ist eine Freistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV ausgeschlossen. Immer wieder sind wettbewerbsbeschränkende Nachhaltigkeitsvereinbarungen an diesem Nachweis gescheitert. Wo es einen funktionierenden Wettbewerb um Nachhaltigkeit als Qualitätsmerkmal gibt, ist eine Wettbewerbsbeschränkung, die diesen Wettbewerb auszuschalten droht, im Zweifel nicht zu rechtfertigen. Dasselbe gilt, wo Nachhaltigkeitskriterien bereits gesetzlich vorgegeben sind und damit ein Wettbewerb um die beste Art und Weise der Erreichung dieser Vorgaben besteht.<sup>66</sup> Wettbewerbsbeschränkungen können erforderlich sein, wenn eine nachhaltige Produktion oder ein nachhaltiges Angebot besondere Größenvorteile erfordert, die ein Unternehmen allein nicht erreichen kann (s.o.).<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Der neue Entwurf zur Reform der Horizontalleitlinien der Europäischen Kommission (2022a) will wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen gleichwohl erlauben, wenn sie erforderlich sind, um das Nachhaltigkeitsziel auf kosteneffizientere Weise zu erreichen – siehe Rn. 583 des Leitlinienentwurfs.

<sup>67</sup> Siehe Europäischen Kommission (2022a), Rn. 584.

73. Bedenklich ist es, wenn Unternehmen eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung damit begründen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht in der Lage seien, die kurzfristigen Vorteile einer Nachfrageentscheidung – im Zweifel in Form niedrigerer Preise – gegen langfristige Vorteile abzuwägen. Die Entscheidung darüber, in welchen Konstellationen Wettbewerb warum auch immer beschränkt werden soll, obliegt grundsätzlich nicht den Marktteilnehmern, sondern dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber.<sup>68</sup>

74. Ein erheblicher Teil der Debatte über den Umgang mit wettbewerbsbeschränkenden Nachhaltigkeitsvereinbarungen dreht sich sodann um das zweite in Art. 101 Abs. 3 AEUV genannte Zulässigkeitskriterium, nämlich die angemessene Beteiligung der Verbraucher an dem aus der Wettbewerbsbeschränkung folgenden Gewinn. Legt man die geltenden Leitlinien der EU-Kommission zu Art. 101 Abs. 3 AEUV zugrunde, so kommt eine Rechtfertigung der Wettbewerbsbeschränkung grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn die Gruppe der – direkt oder indirekt – von den Wettbewerbsbeschränkungen betroffenen Nutzer für den hieraus folgenden Schaden vollständig kompensiert wird,<sup>69</sup> etwa in Form einer verbesserten Produktqualität, längerfristiger Einsparungen infolge des niedrigeren Energieverbrauchs eines Produktes oder einer breiteren Auswahl. Gemeinwohlvorteile, die nicht bei den Nutzern der Produkte anfallen, bleiben nach bisheriger Auffassung außer Betracht.<sup>70</sup>

75. Im europäischen wie im deutschen Wettbewerbsrecht bislang nicht anerkannt ist eine Kompensation von mit einer Wettbewerbsbeschränkung verbundenen Preiserhöhungen oder Beschränkungen der Wahlfreiheit durch Steigerungen der Nachhaltigkeit in Hinsichten, die den nachteilig betroffenen Verbrauchern nicht unmittelbar zugutekommen – etwa durch höhere Mindestlöhne und Menschenrechtsstandards in Drittländern oder Vorteile, die nicht primär bei den betroffenen Verbrauchern, sondern bei der Allgemeinheit anfallen. In der oben skizzierten wettbewerbsrechtlichen Praxis ist dies bislang vor allem bei Tierwohliniitiativen praktisch geworden. Dem aus der

68 Ebenso Ullrich (2022), S. 47.

69 Zum Verbraucherbegriff siehe Europäische Kommission (2004).

70 In der Kommissionspraxis und Rechtsprechung finden sich vereinzelt Fälle, die von diesem Grundsatz abgewichen sind. Diese Entscheidungen wurden aber noch unter der alten Kartellverfahrensverordnung 17/62 getroffen, die eine Ausnahme vom Kartellverbot von einer Genehmigung durch die Kommission abhängig machte. Mit der Umstellung auf ein System der Legalausnahme durch die Verordnung 1/2003 verlor diese Praxis – die auf einer behördlichen Abwägung von Kosten und Nutzen beruhte und Ausnahmen damit eine öffentliche Legitimation vermittelte – ihre Grundlage. Näher dazu Schweitzer (2015), S. 29 ff.

Wettbewerbsbeschränkung folgenden Preisaufschlag muss nach Art. 101 Abs. 3 AEUV / § 2 GWB ein angemessener, den Preisaufschlag kompensierender Nutzen der Verbraucher gegenüberstehen.

76. Um diesen Nutzen zu ermitteln, wird in der Ökonomie und gelegentlich auch von Wettbewerbsbehörden auf die Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher – die sog. „willingness to pay“ (WTP) abgestellt.<sup>71</sup> Bevorzugt wird dabei auf das tatsächliche Konsumverhalten von Individuen rekurriert. Was Menschen etwa eine Reduktion von Straßen- oder Fluglärm wert ist, lässt sich prinzipiell z.B. durch die Entwicklung von Mietpreisen bei Immobilien analysieren. Fehlt es an aussagekräftigen Daten, so mögen Umfragen helfen, welche die Wertschätzung der Verbraucher ermitteln. Jedoch sind Umfragen, in denen die angegebenen Präferenzen ermittelt werden, mit notorischen Problemen verbunden, da Menschen regelmäßig bewusst oder unbewusst Angaben machen, die nicht konsistent mit ihrem tatsächlichen Verhalten sind.<sup>72</sup> Die Probleme reichen von Framing-Problemen bei Umfragen über Satisficing und Privacy-Effekte bis hin zu Fehleinschätzungen des eigenen Verhaltens und „Selbstbetrug“. Die Liste der möglichen Fehlerquellen bei Umfragen ist lang.<sup>73</sup> Die Europäische Kommission erkennt in ihrem Entwurf zur Reform der Horizontalleitlinien vom 1.3.2022 diese Schwierigkeiten an<sup>74</sup> und versucht, ihnen unter Hinweis auf die Beweislast der an der Wettbewerbsbeschränkung beteiligten Unternehmen zu begegnen: Es müsse vermieden werden, dass diese den Verbrauchern ihre eigenen Präferenzen aufzwingen (Rn. 599).

71 Siehe dazu insbesondere die „Chicken of Tomorrow“-Entscheidung der ACM (2015). Siehe außerdem ACM (2021), paras. 54 ff. Siehe ferner Europäische Kommission (2022a), Rn. 594 ff.

72 Bekannt ist etwa das sog. Privacy-Paradoxon. Während in Surveys viele Menschen angeben, viel Wert auf ihre Privatsphäre und den Datenschutz zu legen, handeln dieselben Menschen oftmals keineswegs so, sondern geradezu entgegengesetzt. Für einen Überblick vgl. Barth und de Jong (2017). Ähnliches ist in Bezug auf umwelt- bzw. klimafreundliche Produkte zu beobachten. So äußerten etwa 2014 in einer vorgeblich repräsentativen Umfrage 84 Prozent der Verbraucher in Deutschland den Wunsch, Ökostrom zu beziehen (vgl. <https://green-planet-energy.de/presse/artikel/umfrage-verbraucher-wollen-direkten-oeokostrom.html>), faktisch waren es selbst 2019 nur knapp 18 Prozent, die dies auch taten (vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/181628/umfrage/bezug-von-oeokostrom/>, abgerufen am: 01.03.2022). Umfragen über angebliches Verhalten sind daher mit größter Vorsicht zu genießen, da die Aussagen oft dramatisch vom tatsächlich zu beobachtenden Verhalten abweichen können. Bei umweltschonendem Verhalten scheint das in besonders starkem Maße zuzutreffen, vgl. etwa Bravo und Farjam (2020).

73 Vgl. etwa Bogner und Landrock (2015).

74 Siehe Rn. 598 des Entwurfs zur Reform der Horizontalleitlinien der Europäischen Kommission (2022a): Um einschlägige Verzerrungen „abzumildern“, müssten „die Erhebungen einen nützlichen und angemessenen Kontext bieten. Darüber hinaus müssen die gestellten Fragen möglicherweise gesellschaftliche Normen, das Wissen und die Gewohnheiten der Verbraucher oder die Erwartungen an das Verhalten der anderen berücksichtigen“.

77. Viele Vertreter eines „green antitrust“ gehen aber deutlich weiter: Nicht nur der Verbrauchernutzen – wie auch immer gemessen – soll rechtfertigend wirken, sondern ein genuiner Gemeinwohlnutzen, der nicht nur oder nicht primär bei den Nachfragern anfällt. So berufen sich Nachhaltigkeitsinitiativen nicht selten auf ein Auseinanderfallen der Präferenzen als Nachfrager und der Präferenzen als Bürger: Verbraucherinnen und Verbraucher reagieren vielfach selbst dort, wo sie politisch ein nachhaltiges Verhalten oder bestimmte soziale Standards befürworten, in ihrem Konsumverhalten preissensibel. Ihr Nachfrageverhalten entspricht nicht notwendig ihren (angeblichen) politischen Überzeugungen. Wettbewerbsbeschränkende Nachhaltigkeitsinitiativen – so die aus dieser Divergenz zwischen den Präferenzen des „citoyen“ und dem Verhalten des „bourgeois“ abgeleitete Forderung – müssten selbst dann gerechtfertigt sein, wenn sie zwar nicht den Verbrauchern, wohl aber dem Gemeinwohl dienen.

78. Besonders virulent wird dieses Argument im Zusammenhang mit Umwelt- und Klimaschutzkooperationen, die darauf abzielen, negative externe Effekte nach Maßgabe des „polluter pays“-Prinzips kollektiv zu internalisieren. Verlangt man mit den Horizontalleitlinien von 2011<sup>75</sup> einen individuellen Nutzen der von der wettbewerbsbeschränkenden Nachhaltigkeitsinitiative betroffenen Verbraucher, lässt also allgemeingesellschaftliche Vorteile nicht ausreichen, so wird eine Rechtfertigung solcher Initiativen regelmäßig scheitern: Individuell profitieren die Verbraucher – jedenfalls finanziell – von der Ausnutzung negativer externer Effekte durch die Anbieter. Nur wenn man eine Rechtfertigung mit Blick auf überwiegende Gemeinwohlbelange erlaubt, können solche Vereinbarungen nach Art. 101 Abs. 3 AEUV gerechtfertigt werden.

79. Die niederländische Wettbewerbsbehörde hat vor diesem Hintergrund in ihrem Leitlinienentwurf aus dem Jahr 2021 eine Sonderbehandlung von sog. „environmental-damage“-Vereinbarungen vorgeschlagen: Trage eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung in effizienter Weise zur Einhaltung verbindlicher internationaler oder nationaler Umweltstandards bei oder helfe bei der Umsetzung konkreter politischer Umweltschadensvermeidungsziele, so sei keine vollständige Kompensation der durch die Wettbewerbsbeschränkung nachteilig betroffenen Verbraucher zu verlangen. Vielmehr sei in solchen Fällen der Nutzen für die Gesellschaft in Rechnung zu stellen – an dem die

<sup>75</sup> Europäische Kommission (2011a), Tz. 45 ff.

nachteilig betroffenen Verbraucher partizipierten. Gerechtfertigt sei dies, weil solche Vereinbarungen der Internalisierung negativer externer Effekte dienen – von denen die Nutzer der Produkte andernfalls zum Schaden der Gesellschaft profitierten.

80. Die Literatur ist z.T. noch deutlich weiter gegangen: Bei der Rechtfertigung von Wettbewerbsbeschränkungen nach Art. 101 Abs. 3 AEUV sei nicht die angemessene Beteiligung der Verbraucher am Gewinn ausschlaggebend. Vielmehr sei eine Abwägung zwischen den Wettbewerbsnachteilen und den Gemeinwohlvorteilen vorzunehmen. Dies gelte jedenfalls dann, wenn es um Nachhaltigkeitsziele gehe.<sup>76</sup> § 2 Abs. 1 S. 2 des österreichischen Kartellgesetzes verzichtet auf den Versuch einer quantifizierenden Abwägung zwischen den Nachteilen für Verbraucher und Gemeinwohlvorteilen. Hier wird die angemessene Beteiligung der Verbraucher an dem aus der Wettbewerbsbeschränkung entstehenden Gewinn schlicht postuliert, wenn die Wettbewerbsbeschränkung „zu einer ökologisch nachhaltigen oder klimaneutralen Wirtschaft wesentlich beiträgt“.

81. In ihrem im März 2022 präsentierten Entwurf zur Reform der Horizontalleitlinien nimmt die Europäische Kommission (2022a) eine Mittelposition ein: Die Rechtfertigung einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung komme nicht nur dann in Betracht, wenn die Nachfrager in der Bilanz individuell profitierten – etwa in Form verbesserter Produktqualität (Rn. 590 ff.), oder weil Verbraucher die Qualität eines nachhaltigen Produkts höher bewerteten als die Qualität nicht nachhaltiger Produkte (Rn. 594 ff.). Es könne genügen, dass die positiven Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit nicht den nachfragenden Individuen, sondern einer größeren Gruppe zugute kämen – etwa durch die Internalisierung negativer externer Effekte (sog. „kollektive Vorteile“). Voraussetzung sei dann aber, dass es eine erhebliche Überschneidung zwischen der Gruppe der Verbraucher und der Gruppe der Begünstigten gebe. So könne eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung, die zur Vermarktung weniger umweltschädlichen Kraftstoffs führe, gerechtfertigt sein, wenn und weil die durch einen höheren Preis betroffenen Autofahrer zugleich von der verbesserten Luftqualität profitierten. Eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung, die zum Absatz von nachhaltigerer, weil mit weniger Chemikalien und Wasser produzierter Baumwolle führe, sei demgegenüber nicht zu rechtfertigen, weil

<sup>76</sup> Siehe etwa Holmes (2020), S. 372 ff., Kingston (2012), S. 189 ff. sowie Buhart und Henry (2021), S. 158 ff.



die Umweltvorteile mutmaßlich im Baumwollanbauggebiet anfielen – und damit nicht bei den Verbrauchern in Europa (Rn. 604). Die Kommission versucht damit an eine Rechtsprechung anzuknüpfen, derzufolge bei der Abwägung zwischen den negativen Auswirkungen einer Wettbewerbsbeschränkung und deren Vorteilen ausnahmsweise auch Vorteile berücksichtigt werden können, die nicht auf dem von der Wettbewerbsbeschränkung unmittelbar betroffenen Markt, sondern auf einem verbundenen Markt anfallen, wenn die von der Beschränkung und die von der Begünstigung betroffene Gruppe im Wesentlichen dieselbe sei (Rn. 602). Eine solche Identität liegt im Falle der sog. kollektiven Vorteile jedoch gerade nicht vor: Die Verbraucher profitieren zwar in ihrer Rolle als Mitglieder des Gemeinwesens (*citoyens*), aber nicht in ihrer Rolle als Nachfrager eines konkreten Produktes. Die Abwägung zwischen Vor- und Nachteilen ist dann eine Abwägung anderer Art, als sie im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV normalerweise vorgenommen wird.

82. So ist insbesondere die Entscheidung darüber, was Gemeinwohlziele sind und welches Gewicht ihnen zukommt, nicht naturgegeben. Beides ist grundsätzlich vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu definieren. Dieser bestimmt zugleich die Instrumente, mit denen die Gemeinwohlziele zu verfolgen sind, und entscheidet damit über allfällige Zielkonflikte. Lässt man in einem System der Legalausnahme, wie Art. 101 Abs. 3 AEUV es nach geltendem Recht statuiert, eine Rechtfertigung von Wettbewerbsbeschränkungen nach Maßgabe von Gemeinwohlgründen zu, so delegiert man *de facto* die Regelsetzung im Dienste von Gemeinwohlbelangen an die Wettbewerber. Alternativ wäre eine Rückkehr zu einem Notifizierungs- und Genehmigungssystem denkbar, wie es auf europäischer Ebene die VO 17 vorgesehen hat, oder zu einem System der Ministererlaubnis auf nationaler Ebene (näher dazu s.u.).

83. Im Rahmen des gegenwärtigen Legalausnahmesystems wird das Legitimationsproblem wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitsvereinbarungen durch Private zwar sachlich eingegrenzt, wenn man ihren Anwendungsbereich auf die private Durchsetzung international oder national festgelegter Umweltschutz- bzw. Klimaziele beschränkt. Wie die gesellschaftlichen Vorteile der Wettbewerbsbeschränkung quantifiziert und gegen die aus der Wettbewerbsbeschränkung folgenden Nachteile abgewogen werden können, bleibt aber gleichermaßen fraglich.

84. Bereits die Schätzung des durch eine Wettbewerbsbeschränkung entstehenden volkswirtschaftlichen Schadens ist notorisch schwierig. Schon

die relativ simple Schätzung von (betriebswirtschaftlichen) Kartellschäden ist regelmäßig Gegenstand intensiver Kontroversen. Die Schätzung volkswirtschaftlicher Schäden, die eine Schätzung des statischen Verlusts an Konsumentenrente beinhaltet, ist noch einmal schwieriger. Noch diffiziler ist die Schätzung dynamischer Schäden, die sich etwa aus einem Verlust an Produktinnovationen ergeben. Man mag sich mit einer simplen Schätzung der Preiseffekte behelfen. Diese müssen aber nicht mit dem volkswirtschaftlichen Schaden korrespondieren.<sup>77</sup>

85. Zur Ermittlung des gesellschaftlichen Nutzens der Internalisierung negativer externer Effekte wird auf sog. Schattenpreise verwiesen. Wird etwa durch eine Maßnahme CO<sub>2</sub> in einem Sektor reduziert, der nicht durch den EU ETS erfasst ist, können die Preise des EU ETS herangezogen werden, um den Nutzen zu erfassen. Dies allerdings setzt voraus, dass die CO<sub>2</sub>-Preise im EU ETS tatsächlich den gesellschaftlichen Nutzen der Einsparung von Treibhausgasemissionen reflektieren. Besonders diffizil ist die Einschätzung des Nutzens zukünftiger Generationen. Gerade diese können jedoch durch (fehlende) Nachhaltigkeitsmaßnahmen betroffen sein. Besonders offensichtlich ist dies beim Klimaschutz, von dem nicht zuletzt zukünftige Generationen profitieren.

86. Inderst, Sartzetakis und Xepapadeas (2021) erörtern weitere Probleme und Methoden zur praktischen Ermittlung von Allgemeinwohlvorteilen. Sie sind jedoch allesamt mit diversen, nicht unerheblichen Problemen verbunden. Die quantitative Gegenüberstellung des gesellschaftlichen Nutzens von Nachhaltigkeitsmaßnahmen und des Schadens, der durch die mit ihnen verbundene Wettbewerbsbeschränkung verursacht wird, ist damit äußerst komplex. Eine solche Kosten-Nutzen-Abwägung kann bereits gut ausgestattete Kartellbehörden überfordern und birgt aufgrund der Vielfalt der Methoden die Gefahr relativ willkürlicher Entscheidungen. Wie Unternehmen, die eine Nachhaltigkeitskooperation planen, diese Aufgabe im Wege der Selbstveranlagung bewältigen sollen, ist nicht ersichtlich.

87. Nachhaltigkeitskooperationen fallen nach Art. 101 Abs. 3 AEUV schließlich nur dann unter die Legalausnahme, wenn Restwettbewerb im Markt

<sup>77</sup> So kann eine starke Preiserhöhung bei einer relativ unelastischen Nachfrage einen kleineren volkswirtschaftlichen Schaden hervorrufen als eine moderate Preiserhöhung bei einer relativ elastischen Nachfrage. Für Unterschiede zwischen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kartellschäden vgl. Haucap und Stühmeier (2008).



erhalten bleibt. Ein solcher kann sich bereits aus dem begrenzten Teilnehmerkreis einer Nachhaltigkeitsinitiative ergeben. Die ACM etwa hat vorgeschlagen, Nachhaltigkeitsinitiativen, an denen Unternehmen mit einem kombinierten Marktanteil von weniger als 30 Prozent beteiligt sind, bevorzugt zu behandeln.<sup>78</sup> Auch marktweite Nachhaltigkeitsinitiativen können aber zulässig sein, wenn ungeachtet der mit der Nachhaltigkeitsinitiative verbundenen Wettbewerbsbeschränkung wesentlicher Wettbewerb auf der Grundlage anderer zentraler Wettbewerbsparameter möglich bleibt.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Der von der ACM (2021, Rn. 55) in Aussicht gestellte Vorteil liegt v.a. darin, dass in solchen Fällen keine Quantifizierung von Kosten und Nutzen erforderlich sein, sondern eine qualitative Würdigung der Schädigung des Wettbewerbs und des Nutzens für Verbraucher genügen soll.

<sup>79</sup> Europäische Kommission (2004), Rn. 75-82.

## IV Politische Handlungsoptionen

88. Vor dem Hintergrund dieser Rechtslage sind die gegenwärtig diskutierten Handlungsoptionen zu erörtern. Sie reichen von einer weitreichenden Rücknahme des Anwendungsbereichs des Kartellverbots (Option 1) bis zur Einführung eines besonderen Freistellungsverfahrens (Option 2). Der Kronberger Kreis plädiert demgegenüber für ein weitgehendes Festhalten am gegenwärtigen Recht – und damit an einer klaren Rollenverteilung zwischen Staat und Unternehmen (Option 3).

### 4.1 Option 1: Grünes Licht für wohlmeinende Unternehmenskooperationen – die teleologische Reduktion des Kartellverbots

89. Dem keineswegs neuen, gleichwohl radikalsten Vorschlag zufolge wäre das Kartellverbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV in Zukunft auf Nachhaltigkeitsinitiativen unanwendbar, sofern die mit der Kooperation verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen mit Blick auf das jeweilige Ziel verhältnismäßig sind (s.o.).

90. Die Gründe, die gegen die Übertragbarkeit der von den Verfechtern dieser Ansicht in Bezug genommenen Rechtsprechung<sup>80</sup> auf Nachhaltigkeitsinitiativen sprechen, sind bereits angeführt worden. Mit einer solchen Ausdehnung würden die strukturellen Unterschiede zwischen staatlicher Rechtssetzung und der Entscheidungsfindung in privaten Unternehmenskooperationen verkannt. Soweit sich die Nachhaltigkeitsinitiativen auf soziale oder Tierwohl-Standards beziehen, ist deren Setzung notwendig eine Ermessensentscheidung. Für das gesellschaftlich Wünschenswerte gibt es über die zwingenden gesetzlichen Vorgaben hinaus kein absolutes Maß. Es ist Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers, die allgemeingültigen Standards festzulegen und dabei die Kosten für die Verbraucher und die mit höheren Standards verbundenen Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber trifft diese Entscheidung in den hierfür vorgesehenen Verfahren, die hinreichende Transparenz, eine öffentliche Diskussion und „checks and balances“ im

<sup>80</sup> Insbesondere EuGH 19.2.2002, Rs. C-309/99 – Wouters. Siehe außerdem EuGH, 18.7.2006, Rs. C-519/04 – Meca-Medina.

öffentlichen Meinungsbildungsprozess sicherstellen sollen. Für die Entscheidungen privater Unternehmenskooperationen fehlen entsprechende Verfahren und Kontrollmechanismen. Nicht selten werden sich unternehmerische Gemeinwohlkooperationen mit Eigeninteressen der Unternehmen verbinden. Die Legitimationsanforderungen, wie sie im demokratischen Rechtsstaat an allgemeinverbindliche Marktregulierung gestellt werden, würden überspielt.

91. Auch die Nichtanwendung von Art. 101 Abs. 1 AEUV auf solche Nachhaltigkeitsinitiativen, die negative externe Effekte internalisieren, ist nicht zu rechtfertigen. Zwar lassen sich die negativen externen Effekte auf Umwelt und Klima grundsätzlich objektivierbar ermitteln. Zudem haben der europäische und deutsche Gesetzgeber bereits klare Zielvorgaben beschlossen. Die Entscheidung über die Art und Weise der Internalisierung kann aber komplexe Systementscheidungen umfassen – Beispiele sind die Einführung des EU ETS und der dualen Abfallverwertung. Solche Systementscheidungen gehen mit Entscheidungen über das Maß der Internalisierung, mit Ausbeutungsrisiken für Verbraucher, mit Marktverschlussgefahren für Wettbewerber und mit Risiken für den Innovationswettbewerb einher. Hier sind daher die maßgeblichen Entscheidungen nicht von Privaten, sondern vom Gesetzgeber zu treffen. Eine generelle Ausnahme vom Anwendungsbereich des Kartellverbots ist nicht gerechtfertigt.

#### 4.2 Option 2: Die Freistellung wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitskooperationen durch Ministererlaubnis oder Kartellbehörden

92. Wettbewerbsbeschränkende Nachhaltigkeitskooperation können aber, wie gezeigt, unter den Ausnahmetatbestand des Art. 101 Abs. 3 AEUV fallen. Dessen Anwendung auf den Einzelfall kann für Unternehmen mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sein. Das gegenwärtige System der Selbstveranlagung oder des „ex-post-enforcement“ kann dabei zu übermäßiger Zurückhaltung bei eigentlich wünschenswerten Nachhaltigkeitskooperationen führen – es sei denn, die Wettbewerbsbehörden würden glaubhaft Zurückhaltung in der Durchsetzung oder jedenfalls in der Bebußung von Kartellverstößen signalisieren, was wiederum zu überschießenden Wettbewerbsbeschränkungen verleiten könnte. Vorgeschlagen wird daher, Unternehmen ein Verfahren zur Verfügung zu stellen, in dem sie Rechtssicherheit erlangen können.

93. Nach geltendem Recht sind die an einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung beteiligten Unternehmen zur Selbstveranlagung aufgerufen und tragen damit zugleich das Risiko einer Fehleinschätzung. Das Risiko lässt sich durch die Verabschiedung von Leitlinien zum Umgang mit Nachhaltigkeitskooperationen senken. Wie gezeigt, hat die Europäische Kommission Hinweise zum Umgang mit Nachhaltigkeitskooperationen in ihren Entwurf zur Reform der Horizontalleitlinien vom 1.3.2022 aufgenommen. Die kaum auflösbaren Schwierigkeiten in der Quantifizierung von Kosten und Nutzen wettbewerbsbeschränkender Nachhaltigkeitsvereinbarungen bleiben gleichwohl virulent.

94. Das Bundeskartellamt bietet Unternehmen, die kooperativ Nachhaltigkeitsstrategien verfolgen wollen, vor diesem Hintergrund eine wettbewerbsrechtliche Beratung an.<sup>81</sup> Sind nach seiner Einschätzung die Voraussetzungen des Art. 101 Abs. 1 AEUV/§ 1 GWB nicht erfüllt oder aber die Voraussetzungen für eine Ausnahme nach Art. 101 Abs. 3 AEUV / § 2 GWB gegeben, so kann das Amt im Wege einer Entscheidung feststellen, dass nach den ihm vorliegenden Erkenntnissen kein Anlass zum Tätigwerden besteht (§ 32c Abs. 1 GWB). Unternehmen haben nach dem mit der 10. GWB-Novelle neu eingeführten § 32c Abs. 4 GWB einen Anspruch auf eine solche Entscheidung, wenn mit Blick auf eine Zusammenarbeit mit Wettbewerbern ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an einer solchen Entscheidung besteht. In Fällen, in denen das Bundeskartellamt von einem Verstoß gegen das Kartellverbot ausgeht, kann es – wie bei Nachhaltigkeitskooperationen verschiedentlich geschehen (s.o.) – im Rahmen seines Aufgreifermessens gleichwohl von einer Verfahrenseinleitung absehen. Dieser Praxis ist nunmehr mit § 32c Abs. 2 GWB eine Rechtsgrundlage gegeben worden. Das Bundeskartellamt kann auf diesem Wege allerdings nur sich selbst, nicht aber die Europäische Kommission binden.

95. Die Kommission verfügt nach Art. 10 VO 1/2003 über die Möglichkeit, eine sogenannte „Positiventscheidung“ zu verabschieden und damit die Zulässigkeit einer Kooperation verbindlich festzustellen. Sie hat von dieser Möglichkeit bislang aber in keinem Fall Gebrauch gemacht. Anders als das

<sup>81</sup> Siehe zuletzt Bundeskartellamt (2022). Für eine ähnliche Praxis der niederländischen ACM (2021), paras. 70-72: Die Hinweise zur Selbstveranlagung in den Draft Guidelines werden hier mit einem Gesprächs- und Beratungsangebot sowie mit der Ankündigung verbunden, keine Bußgelder zu verhängen, falls sich in der Folge einer solchen Beratung gleichwohl eine kartellrechtliche Unzulässigkeit ergibt.

Bundeskartellamt hat sie Unternehmen in der Vergangenheit regelmäßig keine Gesprächs- und Beratungsangebote unterbreitet. Die Bekanntmachung der Kommission über informelle Beratung bei neuartigen Fragen zu Art. 101 und Art. 102 AEUV<sup>82</sup> hat zu keiner einschlägigen Praxis von Beratungsschreiben geführt. Die Kommission hat ihre bisherige, sehr zurückhaltende Position gegenüber einer informellen Beratung mittlerweile auf den Prüfstand gestellt. Gegenwärtig läuft eine Konsultation zu einer überarbeiteten Bekanntmachung zu „Informellen Orientierungshilfen zu neuartigen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung von Art. 101 und 102 AEUV“.<sup>83</sup>

96. Weitergehend wird z.T. die Rückkehr zu einem Notifizierungs- und Genehmigungssystem auf Kommissionsebene – jedenfalls für Nachhaltigkeitsinitiativen – gefordert. Grundsätzlich würde ein solches Genehmigungssystem eine Anknüpfung an die Genehmigungspraxis unter der Geltung der VO 17/62 erlauben: Großzügiger als unter dem System der Legalausnahme nach der VO 1/2003 wurden hier gelegentlich öffentliche Interessen an einer Wettbewerbsbeschränkung zu deren Rechtfertigung im Rahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV herangezogen. Das Legitimationsdefizit rein privater Nachhaltigkeitskooperationen war durch die behördliche Mitwirkung überwunden: Die EU-Kommission ist im europäischen System nicht nur Wettbewerbsbehörde; sie ist zugleich politisches Organ. Gemäß Artikel 7 AEUV hat sie auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen zu achten und in ihren Entscheidungen den Zielen der Union in ihrer Gesamtheit Rechnung zu tragen. Im Rahmen eines Notifizierungs- und Genehmigungssystems für Nachhaltigkeitsinitiativen könnten Genehmigungen befristet und mit einer zwingenden Evaluierung in festzulegenden Zeitabständen verbunden werden.

97. Die Wiedereinführung eines Notifizierungs- und Genehmigungssystems wäre allerdings eine weitreichende Änderung, vor allem wenn sie mit einem entsprechenden Anspruch der Unternehmen auf Entscheidung verbunden wäre. Angesichts der Bedeutung, die den Nachhaltigkeitszielen mittlerweile

<sup>82</sup> Bekanntmachung der Kommission über informelle Beratung bei neuartigen Fragen zu den Artikeln 81 und 82 des Vertrags, die in Einzelfällen auftreten (Beratungsschreiben), ABI. 2004 Nr. C 101/78.

<sup>83</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-informal-guidance-notice\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2022-informal-guidance-notice_en). Auch hat die Generaldirektion Wettbewerb (DG Comp) Gaia-X jüngst bereits einen sog. „Comfort Letter“ ausgestellt – siehe DG Comp, 19.10.2021, COMP/C.6/SS/RI/vvd, abrufbar unter [https://gaia-x.eu/sites/default/files/2021-11/Letter%20to%20Gaia-X\\_update.pdf](https://gaia-x.eu/sites/default/files/2021-11/Letter%20to%20Gaia-X_update.pdf).

auch in der unternehmerischen Praxis beigemessen wird, wäre mit einer Flut von Anträgen zu rechnen. Da rechtsverbindliche Entscheidungen über die Reichweite des Art. 101 Abs. 3 AEUV nur von der EU-Kommission getroffen werden können, wäre ein solches Notifizierungs- und Genehmigungssystem überdies mit einer Zentralisierung der Entscheidung über sämtliche europäische Nachhaltigkeitsinitiativen verbunden. Die Kommission wäre dann wieder mit all den Schattenseiten eines solchen Systems konfrontiert, die im Jahr 2003 zu dessen Abschaffung geführt haben. Eine allgemeine Rückkehr zum zwingenden Notifizierungs- und Genehmigungssystem kommt daher nach ganz überwiegender Einschätzung nicht in Betracht.

98. Denkbar wäre allenfalls die Einführung einer Notifizierungs- und Genehmigungsoption. Um die Handhabbarkeit eines solchen Systems sicherzustellen, würde der Kommission dann im Zweifel ein Aufgreifermessen gewährt: Sie selbst könnte entscheiden, für welche notifizierten Nachhaltigkeitsinitiativen eine Entscheidung ergehen soll. Die Kommission würde sich dann im Zweifel auf besonders bedeutsame „Pilotprojekte“ konzentrieren. Entsprechende Entscheidungen würden die Rechtssicherheit der Teilnehmer solcher Projekte gewährleisten. Ob sich dadurch mittelbar auch die Rechtssicherheit für andere Projekte erhöhen würde, ist unklar: Zwar könnten sie sich an den veröffentlichten Entscheidungen orientieren. Zugleich wäre ein solches System jedoch mit einem weiten – auch politisch auszufüllenden – Ermessen verbunden.

99. Überdies wäre es gerade bei Nachhaltigkeitskooperationen mit einer einmaligen Genehmigung nicht getan. Gegeben die Eigeninteressen der beteiligten Unternehmen, wäre eine intensive und kontinuierliche Überwachung und Regulierung erforderlich.<sup>84</sup> Die Kommission müsste insbesondere gewährleisten, dass die Kooperation auch über längere Frist nicht zu einer Beschränkung des für die Erreichung der Umwelt- und Klimaschutzziele unbestritten elementaren Innovationswettbewerbs führt.

100. Zweifelhaft bleibt, ob eine solche Politisierung des europäischen Wettbewerbsrechts wünschenswert ist. Die oben aufgezeigten Schwierigkeiten in der Quantifizierung von Kosten und Nutzen verweisen auf das hohe Willkürpotenzial, das mit einer Erweiterung der Ausnahmetatbestände verbunden

<sup>84</sup> Dazu Schinkel und Treuren (2021).

wäre. Gerade in einem internationalen Umfeld, in dem immer mehr Politiken in den Dienst wechselnder nationaler Ziele gestellt werden, hängt die Reputation und Akzeptanz des europäischen Wettbewerbsrechts von einer klaren Ausrichtung auf das anerkannte Ziel des Wettbewerbsschutzes und einem möglichst hohen Maß an Berechenbarkeit ab. Zugleich würde eine solche Politisierung des Wettbewerbsrechts die großen Umweltprobleme unserer Zeit nicht „nachhaltig“ lösen. Sie könnte leicht zu einer Einladung zum Lobbying bei Wettbewerbsbehörden werden.

### 4.3 Option 3: Zurück zur Ordnungspolitik

101. Die skizzierten Probleme einer Aufweichung der bisherigen Linie zu wettbewerbsbeschränkenden Nachhaltigkeitskooperationen verweisen zugleich auf die Stärken des „klassischen“ Wettbewerbsmodells.

102. Im Grundsatz geht das marktwirtschaftliche Modell von einer klaren Aufgabenteilung aus: Private Unternehmen agieren im Wesentlichen zum Zwecke der eigenen Gewinnerzielung.<sup>85</sup> Sie müssen die Marktgegenseite von der Qualität ihres Angebots überzeugen. Sie verfügen über keine erkennbare Legitimation, eigene Gemeinwohlziele zu postulieren und sich in deren Namen und mithilfe von Wettbewerbsbeschränkungen über die Präferenzen der Marktgegenseite hinwegzusetzen. Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber konkretisiert die Gemeinwohlinteressen und setzt den Regelrahmen, auf dessen Grundlage die Unternehmen konkurrieren. Es ist danach also die Aufgabe des Gesetzgebers, Schadstoffgrenzen, Tierwohlstandards usw. zu definieren und gegebenenfalls den Unternehmen Auflagen zu machen oder steuerliche oder anderweitige Anreize für ein gemeinwohlkompatibles Handeln der Unternehmen im Wettbewerb zu setzen.

103. Dies bedeutet nicht, dass Unternehmen nicht Verantwortung für das Gemeinwohl übernehmen und Einfluss auf die staatliche Politik zu Nachhaltigkeitsinitiativen nehmen können. Das Wettbewerbsrecht belässt breiten Raum für Kooperation im Bereich Innovation oder Forschung und Entwicklung, für

<sup>85</sup> Siehe in diesem Zusammenhang auch das berühmte Diktum von Milton Friedman: „The social responsibility of business is to increase its profits“.

die Realisierung von Größen- und Skalenvorteilen und für eine Koordination betreffend Nachhaltigkeitsstandards.

104. Wo Unternehmen über die etablierten Möglichkeiten der Kooperation hinausgehen wollen und hierbei über besonderes Wissen über Möglichkeiten zum Schutz von Nachhaltigkeitszielen verfügen, können sie diese an die Behörden und Gesetzgebungsinstanzen herantragen. In verschiedenen Formen und Formaten versuchen Ministerien und Behörden, die der Politik zur Verfügung stehenden Informationen mit den aus der Wirtschaft zugetragenen Informationen über die Entwicklung von Märkten und Marktversagensgründe, über Möglichkeiten zur Stärkung nachhaltigen Wirtschaftens und insbesondere über Umwelt- und Klimaschutzpotenziale zu verknüpfen und daraus politische Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Bedeutung dieser Vermittlungs- und Koordinationsaufgabe wird gegenwärtig verstärkt durch das Erfordernis einer schnellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation – im digitalen Bereich wie in umwelt- und klimapolitischer Hinsicht. Zu Recht verweist die ACM (2021) in ihren Draft Guidelines zu Sustainability Agreements auf die Möglichkeit von Unternehmen, dem Gesetzgeber kartellrechtlich problematische Initiativen vorzulegen, der diese – wenn politisch erwünscht – in verbindliche Vorgaben konvertieren und sie so in möglichst wettbewerbsneutraler Weise für allgemeinverbindlich erklären kann.

105. Allerdings ist auch der politische Prozess keineswegs immer effizient und gemeinwohlorientiert. Die Politik bleibt anfällig für Lobby-Einflüsse. Zugleich weisen politische Prozesse nicht selten eine gewisse Schwerfälligkeit auf. Unternehmen verfügen über mehr und kleinteiligere Informationen zu den Möglichkeiten, Nachhaltigkeitspotenziale zu realisieren und können regelmäßig schneller agieren.

## V Schlussfolgerungen

106. Die Intensität der Debatte über „grüne Wettbewerbspolitik“ („green antitrust“) lässt sich nicht durch auf breiter Front aufgetretene Spannungslagen zwischen privaten Nachhaltigkeitsinitiativen und Wettbewerbsrecht erklären. Die Debatte wird vielmehr durch die Forderung angetrieben, in allen Bereichen der Politik dezidierte Nachhaltigkeitsziele zu etablieren und diese „vor die Klammer zu ziehen“, wie es der ehemalige Wirtschaftsminister Peter Altmaier einmal ausgedrückt hat.<sup>86</sup> In einer Zeit der schnellen und radikalen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft wird außerdem nach einer neuen Rollenverteilung zwischen Staat und Markt gerufen. Vom Staat wird eine zunehmende industriepolitische Einmischung in die Märkte und von Unternehmen die Wahrnehmung von Gemeinwohlaufgaben verlangt.

107. Die bisherige Bilanz privater Nachhaltigkeitskooperationen rechtfertigt allerdings keine hohen Erwartungen an den Nutzen von Wettbewerbsbeschränkungen. Unternehmen leisten erhebliche Beiträge zum Umwelt- und Klimaschutz. Diese beruhen jedoch fast immer auf den individuellen Anreizen der Unternehmen, nachhaltiger zu wirtschaften. Diese Anreize werden zum Teil durch staatliche Maßnahmen, wie CO<sub>2</sub>-Preise, Steuern, Subventionen, Produktregeln und Produktionsvorschriften und andere staatliche Markteinriffe induziert. Zum anderen erhoffen sich Unternehmen immer öfter individuelle Wettbewerbsvorteile infolge nachhaltiger Produktion – sei es im Marketing oder bei den Produktionskosten. Ein solcher verschärfter Wettbewerb um Nachhaltigkeit ist uneingeschränkt zu begrüßen.

108. Der Beitrag von Wettbewerbsbeschränkungen zum Umwelt- und Klimaschutz war bislang hingegen gering.<sup>87</sup> Der Schaden für das Wettbewerbsrecht, der mit den zum Teil weitreichenden Reformvorschlägen einherginge, wäre demgegenüber groß. Das gilt in besonderem Maße für den Vorschlag einer teleologischen Reduktion des Anwendungsbereichs des Art. 101 Abs. 1 AEUV in Fällen, in denen Private öffentliche Ziele verfolgen. Es gilt aber auch

<sup>86</sup> <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/vorstoss-des-wirtschaftsministers-vom-zauderer-zum-antreiber-altmaier-macht-plotzlich-tempo-beim-klimaschutz/26179948.html>.

<sup>87</sup> Natürlich kooperieren Unternehmen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes heute bereits in vielfältiger Weise, da jede vertikale Beziehung entlang der Wertschöpfungskette ein Element der Kooperation beinhaltet und etwa Zulieferer und Abnehmer in diesem Sinne kooperieren.

für eine expansive Auslegung von Art. 101 Abs. 3 AEUV, die nicht zuletzt dem „Greenwashing“ Vorschub leisten würde.

109. Dezidiert entgegenzutreten ist dem verbreiteten Missverständnis, Wettbewerb sei nicht mit Nachhaltigkeitszielen vereinbar, weil der durch Wettbewerb ausgelöste Kostendruck den Unternehmen die finanziellen Mittel entziehe, die sie benötigen, um in nachhaltige Produktionsweisen zu investieren. Erstens sind staatliche Markteingriffe zur Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen vollständig mit Wettbewerb auf Märkten kompatibel, sofern dieselben staatlichen Vorschriften für alle Unternehmen gelten. Zweitens kann gerade das Ausschalten von Wettbewerb Unternehmen davon abhalten, Innovationen und Wettbewerbsvorstöße im Bereich der Nachhaltigkeit zu tätigen, vor allem wenn Verbraucher Wettbewerbsvorstöße im Bereich der Nachhaltigkeit durch ihr Kaufverhalten honorieren würden. Und drittens implizieren ein nachlassender Wettbewerb und höhere Margen bei Unternehmen keineswegs, dass Unternehmen die Zusatzgewinne in Nachhaltigkeitsmaßnahmen investieren. Im Gegenteil: Wahrscheinlicher erscheint, dass Zusatzgewinne an die Unternehmenseigner und ggf. im Zuge eines „Rent Sharing“ durch Lohnerhöhungen auch an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Typischerweise sind somit keine über staatliche Vorgaben hinausgehenden privaten Wettbewerbsbeschränkungen notwendig, um Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Einer staatlichen Regelsetzung, die negative externe Effekte internalisiert, steht das Wettbewerbsrecht nicht im Wege. An einer solchen können Unternehmen proaktiv mitwirken, indem sie dem Gesetzgeber ihr Wissen zur Verfügung stellen und geeignete Regulierungsvorschläge unterbreiten. Misslingt eine solche Regelsetzung, so sind wir nicht mit einem Markt- oder Wettbewerbsversagen, sondern mit einem Regulierungsversagen konfrontiert. Der Versuch, Regulierungsversagen durch private Regulierungsmacht zu heilen, ist im Allgemeinen weder politisch ratsam noch erfolgsversprechend im Sinne der Nachhaltigkeit.<sup>88</sup> Es handelt sich vielmehr um ein weiteres Beispiel für eine um sich greifende Tendenz der Politik, sich der Verantwortung zu entziehen.

110. Die Dringlichkeit der Klima- und Umweltkrise kann es gleichwohl rechtfertigen, in Ausnahmefällen und temporär begrenzt Spielräume für Nachhaltigkeitskooperationen zu schaffen, wo diese geeignet sind, als Testfeld für eine künftige staatliche Regulierung zu dienen. Ein solches „regulatory

sandbox“-Regime hat jüngst die griechische Wettbewerbsbehörde vorge schlagen.<sup>89</sup> Die Informations- und Agilitätsvorteile von Unternehmenskooperationen würden auf diese Weise als kontrollierte Experimente für regulatorische Handlungsoptionen genutzt. Nachhaltigkeitskooperationen könnten im Rahmen eines solchen Regimes ihre Kooperation bei der Europäischen Kommission notifizieren. Die Kommission würde nach eigenem Ermessen Pilotprojekte, die einen erheblichen Nutzen versprechen, für einen begrenzten Zeitraum genehmigen und zugleich einem Monitoring und regelmäßigen Evaluationen unterwerfen. Wo die Evaluation einen erheblichen Nutzen ergibt, kann die Kooperation in staatliche Vorgaben überführt werden. Ein Rechtsanspruch der Unternehmen auf Genehmigung (oder auch nur auf eine Entscheidung der Kommission) gäbe es nicht: Das Regime hätte keinen individualschützenden Zweck, sondern würde allein dem öffentlichen Interesse dienen. Die Evaluation der Nachhaltigkeitskooperation sollte – selbstredend – nicht durch die beteiligten Unternehmen erfolgen, sondern durch die Europäische Kommission. Eine Verlängerung der Ausnahmegenehmigung wäre auszuschließen. Vielmehr müsste der Gesetzgeber nach Ende des Experimentierzeitraums entscheiden, ob eine Änderung des regulatorischen Rahmens angezeigt ist.

111. Zu betonen bleibt, dass ein effektiver Wettbewerbsschutz gerade in Zeiten der digitalen und „grünen“ Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft eines der wichtigsten Desiderate ist: Erst der Wettbewerb bringt die Innovation hervor, die für diese Transformation dringend benötigt wird. Der bisherige Erfolg des europäischen Wettbewerbsrechts beruht auf der Erkenntnis, dass sich Wettbewerb nur durch eine klar auf dieses Ziel ausgerichtete Politik erreichen lässt. Mit dem wachsenden öffentlichen Bewusstsein für die Bedeutung von Nachhaltigkeitszielen eröffnen sich im Übrigen neue Spielräume im Wettbewerb um Nachhaltigkeit. Diese gilt es proaktiv zu schützen.

112. Ein „nachhaltiges“ Wettbewerbsrecht sollte daher auch in Zukunft ganz primär den Wettbewerb schützen. Staatliche Beihilfen für umwelt- und klimaschädliches Verhalten müssen abgeschafft werden. Beschädigt eine Wettbewerbsbeschränkung die Anreize, in Innovationen im Dienste der Nachhaltigkeit zu investieren, so ist ein behördliches Einschreiten indiziert.

<sup>88</sup> Ebenso Schinkel und Treuren (2020), S. 15: „Trying to remedy ... government failure by creating a market failure – market power – seems a response that is itself doomed to fail.“

<sup>89</sup> Siehe dazu <https://www.epant.gr/en/enimerosi/sandbox.html>.



## Literaturverzeichnis

**ACM** (2021), Guidelines Sustainability Agreements. Opportunities Within Competition Law, Second Draft version, The Hague, online: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-oppurtunities-within-competition-law.pdf>

**ACM** (2015), ACM's Analysis of the Sustainability Arrangements Concerning the 'Chicken of Tomorrow', Case No. 13.0195.66, Reference: ACM/DM/2014/206028, The Hague, online: <https://www.acm.nl/en/publications/publication/13789/ACMs-analysis-of-the-sustainability-arrangements-concerning-the-Chicken-of-Tomorrow/>

**Barth, S. und M. de Jong** (2017), The Privacy Paradox – Investigating Discrepancies Between Expressed Privacy Concerns and Actual Online Behavior – A Systematic Literature Review, *Telematics and Informatics*, Vol. 34 (7), S. 1038-1058.

**Basedow, J.** (1995), Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, in: *Festschrift für Ulrich Everling, Nomos*, S. 49-68.

**BEREC** (2019), Common Position on Mobile Infrastructure Sharing, BoR (19)110, online: [https://bereg.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/bereg/regulatory\\_best\\_practices/common\\_approaches\\_positions/8605-bereg-common-position-on-infrastructure-sharing](https://bereg.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/bereg/regulatory_best_practices/common_approaches_positions/8605-bereg-common-position-on-infrastructure-sharing)

**Bogner, K. und U. Landrock** (2015), Antworttendenzen in standardisierten Umfragen. Mannheim, GESIS – Leibniz Institut für Sozialwissenschaften (SDM Survey Guidelines), online: [https://www.gesis.org/fileadmin/upload/SDMwiki/Archiv/Antworttendenzen\\_Bogner\\_Landrock\\_11122014\\_1.0.pdf](https://www.gesis.org/fileadmin/upload/SDMwiki/Archiv/Antworttendenzen_Bogner_Landrock_11122014_1.0.pdf)

**Böhm, F.** (2007), Entmachtung durch Wettbewerb, in: T. Roser und W. Oswald (Hrsg.), *Walter Eucken Archiv – Reihe Zweite Aufklärung*, LIT-Verlag.

**Bravo, G. und M. Farjam** (2020), The Gap Between Self-Reported and Actual Contributions to Climate Change Mitigation in US Residents, *SocArXiv* – preprint, June 11, online: <https://doi.org/10.31235/osf.io/rqd4s>

**Breuer, L.** (2013), Das EU-Kartellrecht im Kraftfeld der Unionsziele, *Nomos*.

**Buhart, J. und D. Henry** (2021), Think Green Before You Apply: EU Competition Law and Climate-Change Abatement, *World Competition*, Vol. 44 (2), S. 147-168.

**Bundeskartellamt** (2022), Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen – Bundeskartellamt schließt Prüfung von Brancheninitiativen ab, Pressemitteilung vom 18.1.2022, online: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18\\_01\\_2022\\_Nachhaltigkeit.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/18_01_2022_Nachhaltigkeit.html)

**Bundeskartellamt** (2020), Offene Märkte und nachhaltiges Wirtschaften – Gemeinwohlziele als Herausforderung für die Kartellrechtspraxis, Hintergrundpapier für die virtuelle Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht.

**Bundeskartellamt** (2017), Bundeskartellamt fordert mehr Verbrauchertransparenz bei der Ini-

tiative Tierwohl, Pressemitteilung vom 28.09.2017, online: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/28\\_09\\_2017\\_Tierwohl.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2017/28_09_2017_Tierwohl.html)

**Bundeskartellamt** (2015), Tätigkeitsbericht 2013/2014, Deutscher Bundestag, Drs. 18/5210.

**Bundeskartellamt** (2012), Sektoruntersuchung Duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Stand 03.12.2012, online: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-%20Abschlussbericht.html>

**Chamberlin, E.H.** (1953), The Product as an Economic Variable, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 67 (1), S. 1-29.

**Coase, R.H.** (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, S. 144.

**Darby, M. und E. Karni** (1973), Free Competition and the Optimal Amount of Fraud, *Journal of Law and Economics*, Vol. 16 (1), S. 67-88.

**Demsetz, H.** (1969), Information and Efficiency: Another Viewpoint, *Journal of Law and Economics* Vol. 12 (1), S. 1-22.

**Dolmans, M.** (2021), Sustainable Competition Policy and the “Polluter Pays” Principle, in: S. Holmes, D. Middelschulte und M. Snoep (Hrsg.), *Competition Law, Climate Change and Environmental Sustainability, Concurrences*.

**Engelsing, F. und M. Jakobs** (2019), Nachhaltigkeit und Wettbewerb, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Vol. 1, S. 16-22.

**Europäische Kommission** (2022a), Leitlinien zur Anwendbarkeit des Artikels 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit – Entwurf, 1.3.2022, C(2022)1159 final.

**Europäische Kommission** (2022b), Leitlinien für Staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022, 27.1.2022, online: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda\\_22\\_566/QANDA\\_22\\_566\\_DE.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/qanda_22_566/QANDA_22_566_DE.pdf)

**Europäische Kommission** (2022c), Proposal for a Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, 23.2.2022, COM(2022) 71 final.

**Europäische Kommission** (2020), Ein europäischer Klimapakt, COM(2020) 788 final.

**Europäische Kommission** (2011a), Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 AEUV auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. 2011 Nr. C 11/1.

**Europäische Kommission** (2011b), Commission Decision of 13.4.2011 Relating to a Proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (COMP/39579 – Consumer Detergents), C(2011) 2528 final.

**Europäische Kommission** (2004), Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, Abl. 2004 Nr. C 101/97.

**Europäische Kommission** (2001), Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 81 EG-Vertrag auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. 2001 Nr. C 3/2.

**Europäische Kommission** (1999), Entscheidung der Kommission vom 24. Januar 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sache Nr. IV.F.1/36.718 – CECED), ABl. 2000 Nr. L 187/47.

**Everling, U.** (2006), Querschnittsziele im reformierten Europäischen Kartellrecht, in: T. Baums, J. Wertenbuch, M. Lutter und K. Schmidt (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Huber zum 70. Geburtstag*, Mohr Siebeck.

**Hart, O. und L. Zingales** (2017), Companies Should Maximize Shareholder Welfare Not Market Value, *Journal of Law, Finance, and Accounting*, Vol. 2, S. 247-274.

**Haucap, J.; Lange, L. und C. Wey** (2013), Nemo Omnibus Placet: Exzessive Regulierung und staatliche Willkür, in: T. Theurl (Hrsg.), *Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Duncker & Humblot, S. 145-167.

**Haucap, J. und T. Stühmeier** (2008), Wie hoch sind durch Kartelle verursachte Schäden: Antworten aus Sicht der Wirtschaftstheorie, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Vol. 58, S. 413-424.

**Haucap, J. und H. Schmidt** (2002), Kennzeichnungspflicht für genetisch veränderte Lebensmittel: Eine ökonomische Analyse, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Vol. 51 (3), S. 287-316.

**Hayek, F.A. von** (1969), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, *Freiburger Studien - Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek*, S. 249-265.

**Hayek, F.A. von** (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review*, Vol. 35, S. 519-530.

**Heidhues, P. und B. Köszegi** (2017), Naivete-Based Discrimination, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 132 (2), S. 1019-1054.

**Heidhues, P. und B. Köszegi** (2010), Exploiting Naivete about Self-Control in the Credit Market, *American Economic Review*, Vol. 100 (5), S. 2279-2303.

**Holmes, S.** (2020), Climate Change, Sustainability, and Competition Law, *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 8 (2), S. 354-405.

**Inderst, R.; Rhiel F. und S. Thomas** (2021), Sustainability Agreements and Social Norms, online: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3887314](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3887314)

**Inderst, R.; Sartzetakis, E. und A. Xepapadeas** (2021), Technical Report on Sustainability and Competition, Report jointly commissioned by the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) and the Hellenic Competition Commission (HCC), online: <https://www.acm.nl/en/publications/technical-report-sustainability-and-competition>

**Kingston, S.** (2021), Introduction, in: S. Holmes, D. Middelschulte und M. Snoep (Hrsg.), *Competition Law, Climate Change and Environmental Sustainability, Concurrences Antitrust Publications and Events*.

**Kingston, S.** (2012), *Greening EU Competition Law and Policy*, Cambridge.

**Kloosterhuis E. und M. Mulder** (2015), Competition Law and Environmental Protection: The Dutch Agreement on Coal-Fired Power Plants, *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 11 (4), S. 855-880.

**Kokott, J. und D. Dittert** (2015): Die Pflicht zur Berücksichtigung außerwettbewerblicher Belange im Rahmen von Art.101 AEUV und ihre praktische Umsetzung, in: Monopolkommission (Hrsg.), Politischer Einfluss auf Wettbewerbsentscheidungen: Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Monopolkommission, Nomos, S. 15-20.

**Monti, G.** (2020): Four Options for a Greener Competition Law, *Journal of European Competition Law and Practice*, Vol. 11 (3–4), S. 124-132.

**Monti, G.** (2002), Article 81 EC and Public Policy, *Common Market Law Review*, Vol. 39 (5), S. 1057-1099.

**Roth, W.-H.** (2006), Zur Berücksichtigung nichtwettbewerblicher Ziele im europäischen Kartellrecht – eine Skizze, in: C. Engel und W. Möschel (Hrsg.), *Recht und Spontane Ordnung*, Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum 80. Geburtstag, Nomos.

**Rühl, G. und C. Knauer** (2022), Zivilrechtlicher Menschenrechtsschutz? Das deutsche Lieferkettengesetz und die Hoffnung auf den europäischen Gesetzgeber, *JuristenZeitung*, Vol. 77 (3), S. 105-114.

**Sachverständigenrat für Verbraucherfragen** (2021), Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher 2021.

**Schinkel M. P. und L. Treuren** (2021), Green Antitrust: Friendly Fire in the Fight Against Climate Change, in: S. Holmes, D. Middelschulte und M. Snoep (Hrsg.), *Competition Law, Climate Change and Environmental Sustainability*, Concurrences, S. 69-89.

**Schinkel M. P. und L. Treuren** (2020), Green Antitrust: (More) Friendly Fire in the Fight against Climate Change, *Amsterdam Law School Research Paper No. 2020-72*, online: <http://dx.doi.org/10.2139/SSRN.3749147>

**Schweitzer, H.** (2015), Die Bedeutung nicht-wettbewerblicher Aspekte für die Auslegung von Art. 101 AEUV im Lichte der Querschnittsziele, in: Monopolkommission (Hrsg.), *Politischer Einfluss auf Wettbewerbsentscheidungen: Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Monopolkommission*, Nomos, S. 21-38.

**SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP** (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025.

**Tinbergen, J.** (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland Publishing Company.

**Townley, C.** (2009), Article 81 EC and Public Policy, Hart Publishing.

**Ullrich, H.** (2022), Klimawandel im EU-Kartellrecht, *Max Planck Institute for Innovation and Competition, Discussion Paper*, No. 20.

**Wagner, G.** (2021), Klimaschutz durch Gerichte, *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 31, S. 2256-2263.

**Weller, M.-P. und M.-L. Tran** (2021), Klimawandelklagen im Rechtsvergleich – private enforcement als weltweiter Trend, *Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, S. 573-605.

## Veröffentlichungen des Kronberger Kreises in dieser Schriftenreihe

- 69 Green Deal auf Kosten des Wettbewerbs? (2022)
- 68 Demografischer Wandel, Klimaschutz, Digitalisierung: 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)

Mehr Information zum Kronberger Kreis auf: [www.kronberger-kreis.de](http://www.kronberger-kreis.de)

## 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.



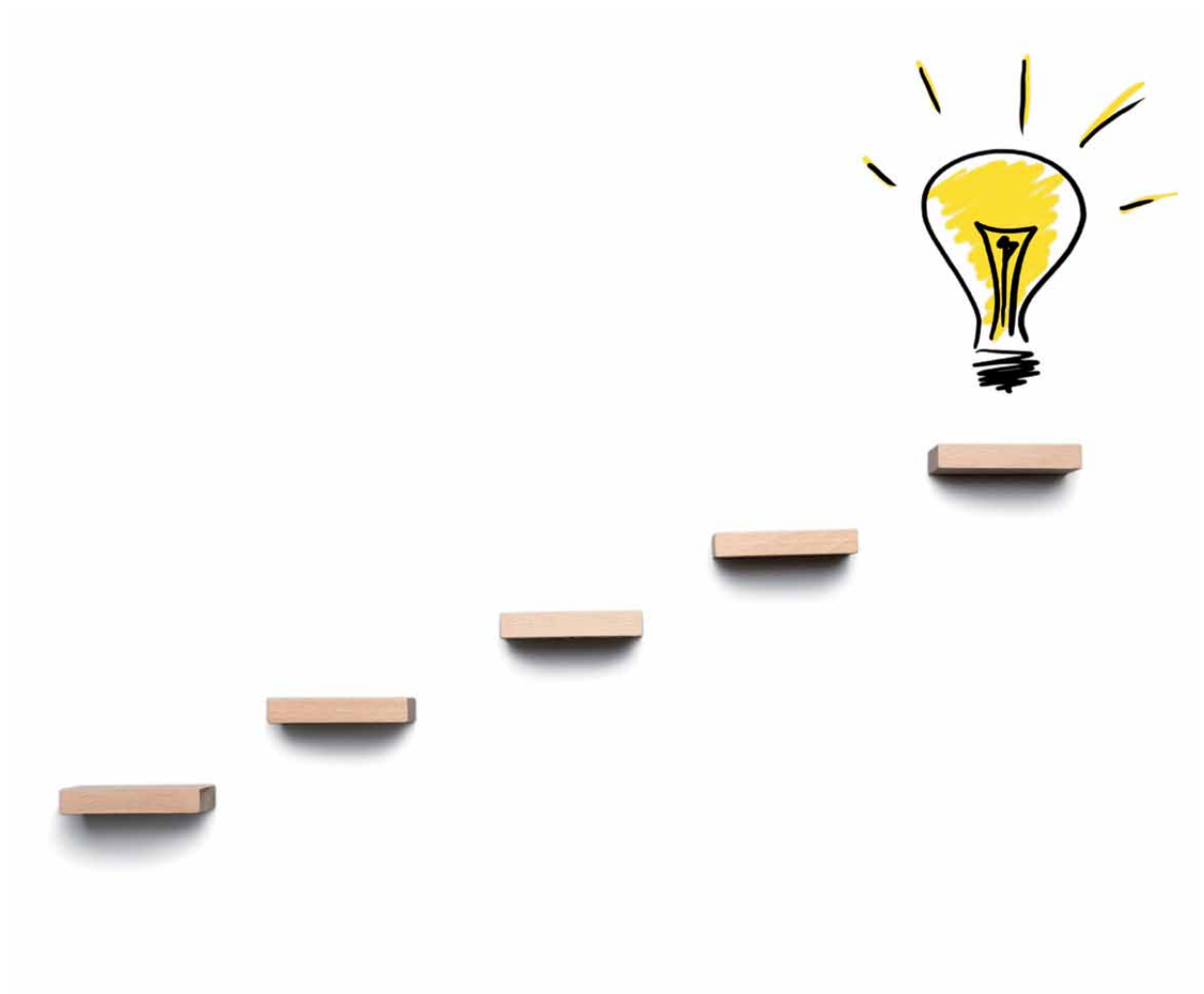
**Prof. Dr. Berthold U. Wigger**

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

# MEHR INNOVATIONEN UND UNTERNEHMERTUM IN DEUTSCHLAND DURCH WIEDERBELEBUNG DES LEISTUNGSPRINZIPS

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 163 | Juni 2022





# MEHR INNOVATIONEN UND UNTERNEHMERTUM IN DEUTSCHLAND DURCH WIEDERBELEBUNG DES LEISTUNGSPRINZIPS

Fulko Lenz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 163

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Unternehmertum als Treiber von Innovationen 04
- 2 Innovation und ihre Wirkung am Beispiel BioNTech 06
  - 2.1 Der verworrene Weg der mRNA-Technologie 06
  - 2.2 Lange Durststrecke vor dem Durchbruch 06
  - 2.3 BioNTechs unternehmerischer Erfolg als „Win-Win-Win“ 07
- 3 Eigenschaften von Innovationsprozessen 09
  - 3.1 Innovation erfolgt graduell und kumulativ 09
  - 3.2 Innovation ist mehr als Invention 10
  - 3.3 Innovation ist kein Nullsummenspiel 10
  - 3.4 Innovation ist kreative Zerstörung 11
  - 3.5 Innovation ist unplanbar 12
- 4 Innovation und Unternehmertum in Deutschland – eine Bestandsaufnahme 14
  - 4.1 Nachlassende Innovationstätigkeit 14
  - 4.2 Sinkende Unternehmensdynamik 16
  - 4.3 Erklärungsansätze im globalen Kontext 18
- 5 Der Mythos des unternehmerischen Staates 20
- 6 Innovationspolitische Ansatzpunkte 22
  - 6.1 Ambitionierte Bildungspolitik 22
  - 6.2 Universitäre Ausgründungen 22
  - 6.3 Öffentliche Beschaffung von Innovationen 23
  - 6.4 Leistungsfähiges Finanzierungsökosystem 24
- 7 Das Leistungsprinzip als Fundament von Innovationen und Unternehmertum 25
  - 7.1 Das Leistungsprinzip in Marktwirtschaft und Meritokratie 25
  - 7.2 Der Leistungsgedanke in der Kritik 25
  - 7.3 Die schleichende Erosion des Leistungsprinzips in Deutschland 26
- 8 Fazit 29

Literatur 30

Executive Summary 32

© 2022

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: © Gajus – Adobe Stock (verändert)

Angeregt und gefördert durch die SURO-Stiftung Düsseldorf



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

## Vorwort

„Die Fähigkeit zur Innovation entscheidet über unser Schicksal.“

Roman Herzog, Berliner Rede, 1997

25 Jahre liegt die Berliner „Ruck-Rede“ von Roman Herzog zurück und dennoch klingt sie in vielen Teilen überaus zeitgemäß – nicht nur mit Blick auf die Bedeutung von Innovationen. Der damalige Bundespräsident sprach schon vor einem Vierteljahrhundert von lebenslangem Lernen, von den Zukunftstechnologien Mikroelektronik und Biotechnologie, beklagte ideologisierte und „idiotisierte“ Debatten um Kernkraft, Gentechnik oder Digitalisierung und diagnostizierte einen Staat, der der Komplexität des modernen Lebens nicht mehr gewachsen sei. Doch so radikal, disruptiv und sprunghaft scheinen sich Fortschritt und Wandel dann auch im digitalen Zeitalter nicht zu vollziehen..

Noch immer reden Politiker gerne und viel von Innovationen oder wollen gar „Mehr Fortschritt wagen“. So erfreulich und nötig diese Sorge um unsere Innovationsfähigkeit damals wie heute ist, bisher überwogen zumeist andere Prioritäten. Dies mag zu verstehen sein, wenn eine Pandemie fast zwei Jahre weite Teile der politischen Aufmerksamkeit und Energie absorbiert, nur um von einem schrecklichen Krieg vor unserer Haustür abgelöst zu werden. Doch auch als noch alles (zu?) gut war und die Kombination aus hohem Wachstum und niedrigen Zinsen große Spielräume für zukunftsorientiertes Handeln eröffnete, wurden keine Reserven gebildet, kaum Investitionen getätigt oder Zukunft gestaltet.

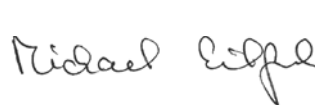
Die wenigen politischen Antworten auf den Mangel an Innovationen und unternehmerischer Dynamik in diesem Land überzeugen gleichwohl insbesondere im Lichte der strukturellen Herausforderungen unserer Zeit nicht. Die Bewältigung des demografischen, technologischen und klimatischen Wandels dürfte jedenfalls mit den Mitteln des derzeit so populären „unternehmerischen Staates“ kaum gelingen. Dieser ignoriert Ursachen und eigene Grenzen, lindert Symptome nur kurzfristig und symbolträchtig und verschlimmert sie dadurch langfristig, weil er eine Erwartungshaltung schafft, die er gar nicht erfüllen kann. Innovationsfähigkeit kann der Staat nicht durch milliardenschwere Subventionen für Batteriezellen oder Halbleiter erkaufen, nicht durch die Schaffung von Agenturen für

Sprunginnovationen oder Technologietransfer administrieren und nicht durch zentralstaatliche Klassifizierungskataloge wie die EU-Taxonomie lenken. Innovationsfähigkeit müssen wir uns alle jeden Tag aufs Neue hart erarbeiten.

Der Staat muss hierfür die Voraussetzungen und Grundlagen schaffen, statt den Anspruch zu erheben, alle Probleme selbst lösen zu können. Wer mehr Innovationen bewirken möchte, sollte in die menschliche Fähigkeit hierzu investieren und die Bereitschaft zu den erforderlichen Anstrengungen fördern. Man mag sich kaum vorstellen, was auch nur ein Bruchteil des politischen Erfindergeistes in dieser Hinsicht bewirken könnte, der stattdessen aber vor allem bei renten- und verteilungspolitischen Verschlimmbesserungen oder der Wiederbelebung staatlicher Industriepolitik zu Tage tritt.

Wir sollten es von uns selbst und unseren gewählten Vertretern erwarten, sowohl die Forderung als auch die Belohnung von Leistung auszuhalten, statt immer mehr Bequemlichkeiten zu bedienen, Anspruchsdenken zu nähren und jegliche Ungleichheit als Ungerechtigkeit anzuprangern. In einem solchen Kontext können Innovationen auf Dauer nicht entstehen. Die vorliegende Publikation ist daher ein Plädoyer für die gesamtgesellschaftliche Wiederbelebung eines Leistungsprinzips, das Chancengerechtigkeit ernst nimmt, die Fähigkeit und Bereitschaft zu unternehmerischem Denken und Handeln als Treiber von Innovationen versteht und so langfristig Wachstum und Wohlstand generiert. Die aktive Gestaltung eines Leistungsprinzips ist dabei eine politische und gesellschaftliche Daueraufgabe – auch deshalb bleibt Herzogs Rede bis heute aktuell.

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 Unternehmertum als Treiber von Innovationen

Der Begriff Innovation ist zu einem omnipräsenten Buzzword geworden – sei es als Mantra weit über das Silicon Valley hinaus, als gesellschaftliches Narrativ einer Zeit, deren technologische Veränderungen als ungewöhnlich schnell und tiefgreifend empfunden werden oder als politische Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen, vor denen wir stehen. Zu deren erfolgreichen Bewältigung sind Innovationen zweifelsohne der Schlüssel. Nur mit Innovationen können die Klimaziele erreicht und die Folgen des Klimawandels abgemildert werden, ohne dabei dramatische Wohlstandseinbußen zu verursachen. Nur mit Innovationen können Unternehmen im digitalen Zeitalter nicht nur bestehen, sondern auch reüssieren. Nur mit Innovationen können die Folgen des demografischen Wandels und des damit einhergehenden Rückgangs der Erwerbsbevölkerung kompensiert werden.

Auch die Corona-Pandemie hat vor allem dank Innovationen im Bereich von mRNA-Impfstoffen auf vielen Ebenen an Schrecken verloren. Der Mehrwert, den u.a. das Unternehmen BioNTech geschaffen hat, geht weit über die unschätzbaren Effekte der Impfung hinaus: Ohne BioNTech wäre das Wachstum Deutschlands im Jahr 2021 um gut ein Fünftel geringer ausgefallen.<sup>1</sup> Auch die fiskalischen Auswirkungen sind beträchtlich. So sind die Gewerbesteuererinnahmen der Stadt Mainz förmlich explodiert. Dies ermöglichte nicht nur die schlagartige Entschuldung der seit Jahrzehnten klammen Kommune, sondern schafft auch fiskalische Spielräume, die bei kluger Verwendung nachhaltig zu mehr Wachstum und Wohlstand führen können. Im besten Fall kann innovationsbasierter unternehmerischer Erfolg auf diese Weise einen selbstverstärkenden Kreislauf in Gang setzen, der weitere Innovationen mit sich bringt.

So fundamental die Bedeutung von Innovationen ist, so mangelhaft scheint zuweilen das Verständnis davon, was sie ausmacht und wie ihre Entwicklung begünstigt werden kann. Auch von politischer Seite wird der Begriff Innovation zwar gerne bemüht, verkommt jedoch zunehmend zu einer inhaltsleeren Worthülse, während mögliche Maßnahmen zur Stärkung von Innovationen auf einem völlig falschen Innovationsverständnis basieren. Ziel der vorliegenden Publikation ist es daher zunächst, ein klar definiertes Bild von Innovationsprozessen als Grundlage politischen Handelns zu zeichnen.

Der außergewöhnliche Innovationserfolg von BioNTech (Kapitel 2) sowie eine Analyse zentraler Eigenschaften von Innovationsprozessen (Kapitel 3) zeigen eindrücklich, dass Innovationen untrennbar mit Unternehmertum bzw. Entrepreneurship verbunden sind. Diese umfassen die Gesamtheit des unternehmerischen Handelns, welches die Realisierung neuer, besserer oder günstigerer Produkte und Prozesse bezweckt. Schon Joseph Schumpeter, einer der bedeutendsten Ökonomen des 20. Jahrhunderts und Vordenker bezüglich der ökonomischen Bedeutung von Innovationen, betrachtete den Unternehmer als die Personifikation von Innovation.<sup>2</sup> Zentral ist dabei weniger die Generierung neuer Ideen oder die bloße Erweiterung technologischer Möglichkeiten, sondern vor allem ihre Implementierung. Entscheidende Bedeutung kommt iterativen, marktbasierenden und dezentralen Feedbackprozessen zwischen Innovatoren, deren Wettbewerbern und möglichen Abnehmern von Innovationen zu.<sup>3</sup> Erst im Zuge der Kommerzialisierung von Ideen oder technologischen Möglichkeiten kann deren Nutzen zu möglichst geringen Kosten der Gesellschaft zugänglich gemacht werden.

Wer folglich mehr Innovationen in diesem Land bewirken möchte, muss vor allem an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Unternehmertum ansetzen. Anlass hierzu bestünde allemal, denn verschiedene Indikatoren deuten auf eine schwindende Innovationsfähigkeit und unternehmerische Dynamik in Deutschland hin und zeichnen so zunehmend ein besorgniserregendes Bild von Mittelmaß und Stagnation (Kapitel 4).

Angetrieben von der mehr als berechtigten Sorge um erlahmende Innovationskräfte mehren sich in jüngster Zeit Forderungen nach einer aktiveren und lenkenden Rolle des Staates als Antreiber von Innovationen. Sie reichen vom politischen Anspruch, entscheidende Schlüsseltechnologien frühzeitig zu identifizieren und deren Entwicklung zu fördern, über kaum mehr verhohlene industriepolitische Bestrebungen, mit direkten Fördergeldern in Milliardenhöhe bestimmte Industriezweige zu fördern, bis hin zu Versuchen, das staatlich gelenkte Innovations- und Wachstumsmodell Chinas zu imitieren.<sup>4</sup> Es mag zum Zeitgeist gehören, zur Lösung der meisten Probleme schnell und laut nach dem Staat zu rufen. Bei Bemühungen um mehr Innovationen und unternehme-

1 Siehe [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com) vom 14.1.2022: „Der Biontech-Faktor: Impfstoff-Produzent trägt fast ein Fünftel zum Wirtschaftswachstum bei“.

2 Vgl. Schumpeter (1934) sowie zur Einordnung Schumpeters Gesamtwerk Hagedorn (1996).

3 Vgl. Soete/Verspagen/ter Weel (2009).

4 Vgl. Lenz (2020a) zu den Gefahren eines solchen Ansatzes im Systemwettbewerb mit China.

rische Dynamik ist ein solcher Etatismus jedoch fehl am Platze und kontraproduktiv. Vielmehr ist das Narrativ des innovierenden und unternehmerischen Staates kaum mehr als ein Mythos (Kapitel 5). Dies liegt vor allem darin begründet, dass staatliche Entscheidungsträger weitestgehend entkoppelt sind von den marktbasierenden Feedbackprozessen zwischen Innovatoren und den Nutznießern der Innovation.<sup>5</sup> Die Vorstellung, der Staat selbst könne Innovationen bewirken – so verlockend und bequem sie erscheinen mag – stellt daher nur eine vermeintliche Lösung dar.

Innovationen sind zumeist das Ergebnis jahrelanger, von Fehlschlägen und Enttäuschungen geprägter harter Arbeit, deren Erfolg sich erst im Nachhinein herausstellt. Was der Volksmund als „ohne Fleiß kein Preis“ kennt, trifft mithin auch auf Innovationen zu. Umso wichtiger wäre es, Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass möglichst viele Menschen die Bereitschaft zu unternehmerischer Betätigung aufbringen und gewillt sind, die damit verbundenen Risiken auf sich zu nehmen.

Bestmögliche Voraussetzungen hierfür gilt es mit einer technologieoffenen Innovationspolitik zu schaffen, deren Erfolg und Tragweite sich nicht in finanziellem Volumen und

kurzfristigem Symbolcharakter bemessen lässt, sondern die strukturell wirkt (Kapitel 6). Vor allem aber bedarf es einer Wiederbelebung des Leistungsprinzips, das neben der Verteilungs- auch die Chancengerechtigkeit wieder stärker betont (Kapitel 7). Die zunehmende staatliche Übernahme von allerlei Lebensrisiken und das leidenschaftliche Beklagen tatsächlicher und vermeintlicher Verteilungsungerechtigkeiten tragen dazu bei, bestehende Leistungsanreize immer weiter zu untergraben. In einem gesellschaftlichen Klima, das nicht erst seit der Corona-Krise vor allem durch Bequemlichkeit und Anspruchsdenken gekennzeichnet ist, drohen Innovationen und Unternehmertum auf der Strecke zu bleiben.

Die erforderliche gesellschaftliche und politische Trendumkehr bedarf kontinuierlicher Arbeit und der nachhaltigen politischen Bereitschaft, den Leistungsgedanken wieder stärker in den Fokus gesellschaftlicher Diskurse zu stellen und als Ausgangspunkt politischen Handelns zu nehmen. Ohne die Basis eines gesamtgesellschaftlichen Fundaments, das unternehmerische Leistungsbereitschaft fördert und so Innovationen ermöglicht, dürften auch noch so intensive innovationspolitische Anstrengungen nur begrenzt in der Lage sein, eine nachhaltig positive Wirkung zu entfalten.

<sup>5</sup> Vgl. ausführlich hierzu, wenngleich leicht polemisch, McCloskey/Mingardi (2020).

## 2 Innovation und ihre Wirkung am Beispiel BioNTech

Die Herstellung eines Impfstoffes gegen das Coronavirus durch das Mainzer Unternehmen BioNTech stellt einen der bedeutendsten Innovationserfolge deutscher Unternehmen in jüngerer Vergangenheit dar. Ende Januar 2020 wurde den Unternehmern Uğur Şahin und Özlem Türeci aufgrund der Berichte über ein neues respiratorisches Virus in China die Gefahr einer globalen Pandemie klar. An nur einem einzigen Wochenende erkannten sie die Möglichkeit, auf Basis der durch ihr Unternehmen erforschten mRNA-Technologie einen Impfstoff herzustellen und entwarfen das Design von Impfstoffkandidaten.<sup>6</sup> Weniger als ein Jahr später wurde BioNTechs Impfstoff als erster in der EU zugelassen. Sowohl die Vorgeschichte dieses Erfolges als auch seine Konsequenzen verdeutlichen anschaulich die Natur und das Potenzial von Innovationen.

### 2.1 Der verworrene Weg der mRNA-Technologie

Auch wenn die Impfung gegen das Coronavirus schnell entwickelt wurde, war der Weg dorthin alles andere als gradlinig. Tatsächlich ist der Impfstoff das Ergebnis von jahrzehntelangen Vorarbeiten und einer zuweilen verworrenen Entwicklungsgeschichte der mRNA-Technologie.<sup>7</sup> Als ihr Begründer gilt Robert Malone, der nach eigenen Experimenten – seinerseits aufbauend auf jahrzehntelangen Vorarbeiten – 1988 als erster das Potenzial von mRNA in der medizinischen Behandlung erkannte. Dabei dachte er freilich zunächst nicht an Vakzine, sondern an Medikamente. Es folgten zahllose weitere Entwicklungsschritte im Bereich der Impfstoffherstellung, die eher erfolglos dem Prinzip „Versuch und Irrtum“ folgten, darunter Tierversuche mit Impfstoffen u.a. gegen Influenza (1993, 2015) und Krebs (1995) sowie klinische Studien mit Impfungen gegen Tollwut (2013). Gerade aus den zum Teil eklatanten Fehlschlägen konnten wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden. So betonen an der Entwicklung des COVID-19-Impfstoffes Beteiligte, wie hilfreich die Versuche waren, einen Impfstoff gegen das HI-Virus zu entwickeln.<sup>8</sup>

Deren eigentliches Ziel wurde hingegen krachend verfehlt, da geimpfte Studienteilnehmer sogar ein höheres Risiko aufwiesen, an HIV zu erkranken. Ebenso bedurfte es für den BioNTech-Impfstoff der Entwicklung komplementärer Technologien, wie beispielsweise im Bereich lipider Nanopartikel, die genutzt werden, um die BioNTech-mRNA zu „verpacken“.

Die Entwicklung der Impfung stellt daher den – vorläufigen – Endpunkt eines iterativen und kumulativen Innovationsprozesses dar (siehe Kapitel 3.1). Ohne die unzähligen technologischen Entwicklungsschritte und Vorarbeiten wären die revolutionären Fortschritte des Jahres 2020 kaum in so kurzer Zeit möglich gewesen. Letztlich muss man es als großen Glücksfall bezeichnen, dass die medizinische und biotechnologische Forschung zum Zeitbruch des Ausbruchs der Corona-Pandemie so weit fortgeschritten war, dass eine Impfstoffentwicklung möglich war. Noch vor wenigen Jahren dürfte dies nicht der Fall gewesen sein. Darüber hinaus ist es denkbar, dass die COVID-Impfung in einigen Jahrzehnten in der Rückschau nur ein weiterer – wenn auch bedeutsamer – Schritt in der Entwicklung und Anwendung der mRNA-Technologie gewesen sein wird.

### 2.2 Lange Durststrecke vor dem Durchbruch

Wie für die Innovation selbst gilt auch für das Unternehmen BioNTech, dass der Erfolg alles andere als vorgezeichnet war.<sup>9</sup> Ganz im Gegenteil: BioNTech war es seit seiner Gründung im Jahr 2008 nicht gelungen, auch nur ein einziges marktfähiges Produkt hervorzubringen. Die über 1.000 Angestellten von BioNTech befassten sich vor der Corona-Pandemie fast alle mit der Suche nach einer mRNA-basierten Behandlung von Krebs. Es barg deshalb erhebliche Risiken, zu einem so frühen Zeitpunkt der Pandemie – als weite Teile der Weltbevölkerung sich noch in seliger Unwissenheit über deren baldiges Ausmaß befanden – auf die Produktion eines Impfstoffs auf Basis der eigenen Technologieplattform zu setzen. Dabei galt es, auch unternehmensinterne Widerstände gegen ein solches Vorgehen zu überwinden.

<sup>6</sup> Vgl. Miller/Türeci/Şahin (2021).

<sup>7</sup> Vgl. Dolgin (2021).

<sup>8</sup> Vgl. Zuckerman (2021).

<sup>9</sup> Vgl. Miller/Türeci/Şahin (2021).

Mitunter bestanden erhebliche Zweifel an der medizinischen Nutzbarkeit von mRNA-basierten Produkten. So wurde einer der ebenfalls erfolgreichen Konkurrenten BioNTechs in der Impfstoffherstellung, das US-amerikanische Unternehmen Moderna, noch im Jahr 2019 mit TheraNas, dem Skandalunternehmen der mittlerweile wegen Betrugs verurteilten Gründerin Elizabeth Holmes, verglichen.<sup>10</sup>

Dass BioNTech im Frühjahr 2020 überhaupt existierte, ist vor allem der ausdauernden Bereitschaft von Wagniskapitalgebern zu verdanken, die über lange Zeiträume und trotz unsicherer Erfolgsperspektive bereit waren, in das Unternehmen zu investieren. Eine entscheidende Rolle spielten u.a. die seit der Gründung des Unternehmens daran beteiligten Brüder Andreas und Thomas Strüngmann, ihrerseits Gründer des Pharmaunternehmens Hexal. Bereits zu Beginn investierten sie 150 Millionen Euro in das Unternehmen.<sup>11</sup>

Verglichen mit diesem Umfang ist die finanzielle Bedeutung staatlicher Förderung, die die beiden Gründer bzw. das Unternehmen über die Jahre erhalten haben, eher vernachlässigbar. So bekam BioNTech u.a. über einen kurz vor der Gründung beginnenden Zeitraum von sechs Jahren Fördermittel in Höhe von 4 Millionen Euro aus dem Programm GO-Bio zur Förderung universitärer Ausgründungen.<sup>12</sup> Diese staatliche Förderung mag eine notwendige Voraussetzung für die Gründung des Unternehmens gewesen sein. Angesichts der um ein Vielfaches höheren privatwirtschaftlich bereitgestellten Gelder dürfte sie jedoch keinesfalls hinreichend dafür gewesen sein, dass BioNTech jahrelang an der Entwicklung seiner Technologie arbeiten konnte, ohne dabei bedeutende Umsätze oder gar Gewinne zu erzielen. Dies unterstreicht die Bedeutung eines leistungsfähigen, privatwirtschaftlichen Ökosystems für die langfristige Finanzierung von Innovationen (siehe Kapitel 7.4).

### 2.3 BioNTechs unternehmerischer Erfolg als „Win-Win-Win“

Die Impfstoffentwicklung hat sich für BioNTech und seine Investoren gelohnt: Vor der Pandemie konnte BioNTech keine Gewinne aufweisen und erzielte jährliche Umsätze in der Grö-

ßenordnung von ca. 100 Millionen Euro. Im Jahr 2021 betrug der Umsatz hingegen 19 Milliarden Euro und der Nettogewinn lag bei 10 Milliarden Euro.<sup>13</sup> Der Börsenwert des Unternehmens stieg zwischenzeitlich um mehr als das Zehnfache und dürfte Gründern wie Investoren entsprechende Vermögensgewinne verschafft haben.

Von der Entwicklung eines mRNA-Impfstoffes haben aber längst nicht nur das Unternehmen selbst oder dessen Anteilseigner profitiert. Zu den Gewinnern gehören vor allem all diejenigen, denen die Impfung das Leben rettete, denen der Verlust von Familienmitgliedern erspart blieb oder die von einer Infektion mit schwerem Krankheitsverlauf verschont blieben. Auch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und fiskalischen Schäden, die die Pandemie ohne die Impfung verursacht hätte, dürften noch um ein Vielfaches höher ausgefallen sein, als dies ohnehin der Fall war. Selten wurde daher die Parallelität zwischen unternehmerischem Erfolg und konkreten Verbesserungen im Leben der Menschen so deutlich wie im Falle BioNTechs. In einer allzu oft von Neid geprägten Debatte um hohe Unternehmensgewinne gerät zu oft in Vergessenheit, dass in marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirtschaftssystemen Gewinne denjenigen zufließen, die Mehrwert für andere schaffen.

Die positiven Auswirkungen des Innovationserfolgs von BioNTech reichen jedoch noch über diese Win-Win-Situation zwischen Produzenten und Nutzern des Impfstoffes hinaus. Zu den unmittelbaren Profiteuren des Innovationserfolgs von BioNTech darf sich auch die Stadt Mainz zählen: Dank des Gewinnsprungs des ansässigen Unternehmens konnte die Kommune statt des für 2021 erwarteten Haushaltsdefizits von 36 Millionen Euro einen Jahresüberschuss von etwas über einer Milliarde Euro verzeichnen.<sup>14</sup> Dieser ermöglicht es der Stadt Mainz, sich bis Ende 2022 eines annähernd 30 Jahre alten Schuldenbergs zu entledigen. Auch das Land Rheinland-Pfalz konnte erhebliche fiskalische Mehreinnahmen verbuchen und wurde im Finanzausgleich vom traditionellen Nehmer- zum Geberland (vgl. Abbildung 1). Ob das zusätzliche Steueraufkommen zu einer fiskalischen Besserstellung des Landes führt, ist jedoch angesichts der komplexen Mechanismen des Bund-Länder-Finanzausgleichs fraglich.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Vgl. Zuckermann (2021).

<sup>11</sup> Siehe [www.wiwo.de](http://www.wiwo.de) vom 14.9.2021: „BioNtech – wie alles begann“.

<sup>12</sup> Vgl. Schnellenbach (2021). Die wesentlich umfangreichere Förderung von 375 Millionen Euro erhielt BioNtech erst nachdem vielversprechende Ergebnisse der Impfstoffentwicklung feststanden.

<sup>13</sup> Siehe [www.faz.net](http://www.faz.net) vom 30.3.2022: „Ein Gewinnplus von 68 000 Prozent“.

<sup>14</sup> Siehe [www.faz.net](http://www.faz.net) vom 10.11.2021: „Was sich Mainz dank BioNtech nun leisten kann“.

<sup>15</sup> Vgl. Weiß/Kanzler/Fiesel (2022). Der fiskalische Extremfall BioNtech verdeutlicht dabei die fragwürdigen Anreizwirkungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs und unterstreicht die Notwendigkeit von Reformen. Vgl. in diesem Kontext Eilfort/König (2017) für eine kritische Beurteilung des Bund-Länder-Finanzausgleichs.



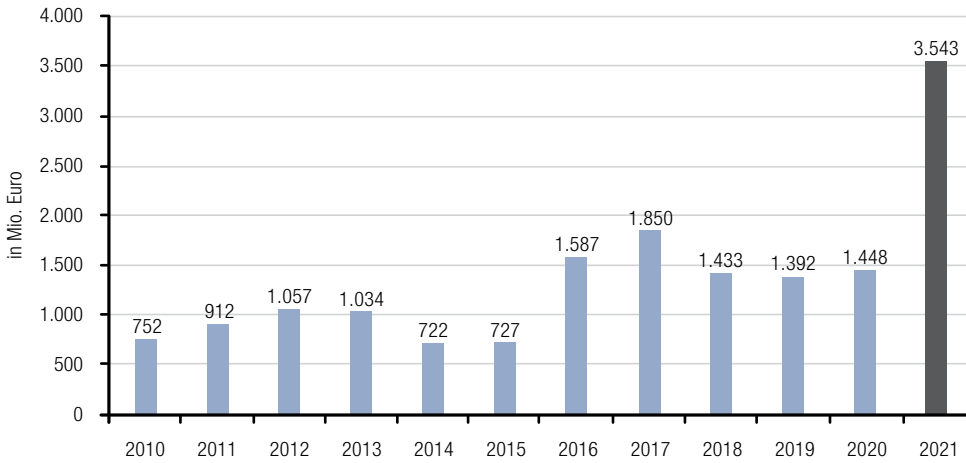


Abbildung 1:  
Der fiskalische BioNTech Effekt

Körperschaftsaufkommen in Rheinland-Pfalz (vor Zerlegung) seit 2010

Quelle: Weiß/Kanzler/Fiesel (2022).

Dort aber, wo wie in Mainz tatsächliche fiskalische Spielräume entstehen, bietet sich die große Chance, mit kluger und zukunftsorientierter Verwendung der hinzugewonnenen Finanzkraft die Kommune als Wirtschaftsstandort langfristig zu stärken. Hinzu kommt, dass ein nicht unwesentlicher Teil der BioNTech-Gewinne als Investitionen in die Unternehmensstandorte zurückfließt und entsprechend zur Entstehung von Arbeitsplätzen und weiterem Steueraufkommen beitragen dürfte.

Zudem kann es sich für Mainz im Besonderen, aber auch für den Standort Deutschland im Allgemeinen, positiv auswirken, sollten im Windschatten BioNTechs weitere Gründungen und Ansiedlungen vielversprechender Unternehmen

im Biotech-Bereich erfolgen.<sup>16</sup> Schließlich profitierte auch BioNTech unmittelbar vom Erfolg der Brüder Strüngmann mit deren Pharma-Unternehmen Hexal, der diese in die Lage versetzte, in BioNTech zu investieren.

Die hohen Unternehmensgewinne BioNTechs, der gewonnene Schutz durch die Impfung sowie die fiskalischen Mehreinnahmen schaffen folglich eine „Win-Win-Win-Situation“, aus der im Idealfall ein innovatorischer und wohlfördernder Kreislauf entsteht. Dieses Beispiel verdeutlicht eindrücklich, dass die Förderung von Unternehmertum und Innovationen allein schon aus fiskalischem Eigeninteresse höchste wirtschaftspolitische Priorität auf allen staatlichen Ebenen genießen sollte.

<sup>16</sup> Ein mögliches Beispiel ist der Börsengang des Pharma-Unternehmens Mainz Biomed an der Nasdaq, auch wenn abzuwarten bleibt, wie nachhaltig der unternehmerische Erfolg in diesem Fall ist. Siehe [www.faz.net](http://www.faz.net) vom 28.3.2022: „Der Biontech-Effekt“.

### 3 Eigenschaften von Innovationsprozessen

Wer Innovation fördern möchte, muss ein klares und operationalisierbares Verständnis von Innovationsprozessen haben. Die Frage, was eine Innovation ausmacht, ist allerdings nur auf maximaler Abstraktionsebene trivial. Das „Osloer Handbuch“ der OECD definiert Innovationen sinngemäß als die Einführung bzw. Implementierung neuer oder signifikant verbesserter Produkte und Prozesse.<sup>17</sup> Die bloße Erkenntnis jedoch, dass Innovationen „neu“ sind, mutet nicht nur tautologisch an, sie taugt vor allem wenig als politische Handlungsgrundlage.

Auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung ist es zwar unumstritten, dass Innovationen der maßgebliche Treiber eines explosionsartigen Anstiegs des globalen Lebensstandards seit der Industriellen Revolution sind.<sup>18</sup> Paradoxerweise blieben Innovationen lange Zeit jedoch eine „Black Box“ und lediglich unerklärliches Residuum von Wachstumsmodellen.<sup>19</sup>

So scheint es leicht, sich konfliktarm auf Innovationen als erstrebenswertes politisches und gesellschaftliches Ziel zu einigen. Allerdings ist damit wenig gewonnen, wenn der Begriff nur ein inhaltsleeres Schlagwort bleibt, hinter dem sich widersprüchliche Vorstellungen darüber verbergen, was Innovationen ausmacht und was ihnen zuträglich ist. Zumal sich so manche Fehleinschätzung in diesem Kontext hartnäckig hält.

#### 3.1 Innovation erfolgt graduell und kumulativ

Evan Williams, einer der Gründer von Twitter, soll seinem Co-Gründer und dem langjährigen Twitter-CEO Jack Dorsey auf dessen Behauptung, er habe Twitter erfunden, erwidert haben: „You didn't invent Twitter. [...] People don't invent things on the Internet. They simply expand on an idea that already exists.”<sup>20</sup>

Die Anekdote verweist auf einen ersten weitverbreiteten Irrglauben. Begriffe wie Sprunginnovationen, technologische Revolution oder disruptive Innovation gehören zum Standardvokabular des digitalen Zeitalters. Mit ihnen wird die Vorstellung plötzlicher technologischer Entwicklungssprünge

assoziiert, die unmittelbar alles verändern und bei denen eine klare und eindeutige Trennlinie zwischen vorher und nachher zu erkennen ist. Zentraler Baustein dieses Narrativs sind nicht selten einzelne Persönlichkeiten wie Steve Jobs oder Elon Musk, denen schier unermessliche Genialität und Visionskraft zugeschrieben wird, ohne die Innovation nicht gelingen könne.

Ein nüchterner Blick auf Innovationsprozesse verdeutlicht hingegen deren graduelle und kumulative Natur. Entscheidende „Zutaten“ sind das bereits vorhandene Wissen sowie existierende Fertigkeiten und Technologien, die re-kombiniert und weiterentwickelt werden. Dies wird nicht nur anhand der in Kapitel 2 umrissenen Entwicklungsgeschichte der mRNA-Vakzine deutlich. Ein anderes Beispiel ist die Watt'sche Dampfmaschine, die als eine der Schlüsseltechnologien der Industriellen Revolution gilt, im Wesentlichen aber eine effizienzsteigernde Weiterentwicklung eines Vorläufers von Thomas Newcomen war, die wiederum andere Vorläufer hatte.<sup>21</sup> Gerade die hochtechnologischen Innovationen unserer modernen Welt beruhen auf einem schier unüberschaubaren Fundament vorheriger Innovationen. So vereinen Produkte wie Smartphones oder Autos unzählige Innovationen aus den unterschiedlichsten Technologiebereichen.

All dies schmälert nicht die Leistung einzelner Erfinder oder Unternehmer, aber es kann erklären, warum viele entscheidende Innovationen von mehreren Personen fast zur gleichen Zeit und unabhängig voneinander erzielt wurden. So wurde die Glühbirne, mit deren Entwicklung allgemein der Name Thomas Edison verbunden wird, nahezu zeitgleich und unabhängig voneinander von insgesamt 21 Personen entwickelt.<sup>22</sup>

Die evolutionäre Natur von Innovationsprozessen steht ferner nicht im Widerspruch zu deren mitunter revolutionären Auswirkungen. Niemand würde dem Computer einen solchen Effekt auf unserer aller Leben absprechen. Dennoch hat es allerhöchstens einen akademischen Mehrwert, den ersten Computer oder irgendeinen anderen einzelnen Schlüsselmoment seines Entwicklungsprozesses auszumachen.<sup>23</sup> Erste theoretische Beschreibungen moderner Computer lassen

17 Vgl. OECD/Eurostat (2018).

18 So bemerkte Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman (1994) mit Blick auf die langfristige Entwicklung des Wirtschaftswachstums, dass Produktivität (als Indikator für Innovationstätigkeit) zwar nicht alles sei, in der langen Frist aber fast alles.

19 Auf Moses Abramovitz (1956) geht der Ausspruch zurück, dass das sogenannte Solow-Residuum ein Maß unserer Unwissenheit sei.

20 Vgl. Isaacson (2014).

21 Vgl. Nuvolari/Verspagen/von Tunzelmann (2011).

22 Vgl. Ridley (2021).

23 Folgt man dem Urteil von Isaacson (2014), war der ENIAC aus dem Jahr 1945 der erste Computer, der alle Kriterien eines modernen Computers erfüllte.

sich mindestens bis auf Ada Lovelace Mitte des 19. Jahrhunderts zurückführen. Gleichzeitig haben heutige Computer in ihrer Leistungs- und Einsatzfähigkeit mit ihren Vorläufern aus der Mitte des 20. Jahrhunderts nichts mehr gemein.

### 3.2 Innovation ist mehr als Invention

Eine noch so geniale Idee oder Erfindung hat für sich genommen keinen realen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wert. Die bloße Tatsache, dass Uğur Şahin und Özlem Türeci im Frühjahr 2020 innerhalb weniger Tage Impfstoffkandidaten gegen das Corona-Virus konzipieren konnten, hatte zunächst noch keine unmittelbaren Auswirkungen. Erst durch langwierige Prozesse der Erprobung, der Herstellung ausreichender Produktionskapazitäten und der globalen Distribution konnte der Impfstoff als Innovation seine Wirkung entfalten. In pharmazeutischen Maßstäben gemessen erfolgte dieser Prozess dabei geradezu atemberaubend schnell – auch wenn er von Öffentlichkeit und Politik in dieser Zeit oft als quälend langsam empfunden wurde.

Grundsätzlich entfalten neue Technologien ihr gesamtes innovatives Potenzial erst mit erheblicher Zeitverzögerung. Die Dampfmaschine aus den 1760er Jahren symbolisiert wie kaum eine andere Technologie die damals von Großbritannien ausgehende Industrielle Revolution. Dennoch zeigt wirtschaftshistorische Forschung, dass sie als industrieübergreifende Energiequelle und im Hinblick auf Produktivitätsstatistiken noch bis weit ins 19. Jahrhundert eine eher nachgeordnete Rolle spielte.<sup>24</sup> Gleiches gilt für die Elektrifizierung, die ab den 1880er Jahren vor allem in den USA große Erwartungen weckte, substantielle Effekte auf die Produktivität jedoch erst in den 1920er Jahren aufweisen konnte. Auch mit Blick auf Informations- und Kommunikationstechnologien bemerkte der Wirtschaftsnobelpreisträger Robert Solow in den späten 1980er Jahren, man sehe das Computerzeitalter überall, außer in den Produktivitätsstatistiken.<sup>25</sup>

Innovation ist daher weit mehr als die bloße Invention. Die Implementierung und die graduelle Weiterentwicklung von Ideen sind für Innovationen um ein Vielfaches wichtiger als die Ersteinführung oder bloße Entdeckung.<sup>26</sup> Tatsächlich durchlaufen Innovationen in der Diffusionsphase fast immer weitreichende Veränderungen und Verbesserungen, deren

Auswirkungen wesentlich bedeutsamer sein können als die ursprüngliche Erfindung.

Die Diffusion von Innovationen ist zudem keineswegs unidirektional, sondern ein iterativer Prozess, der maßgeblich auf dem Feedback zwischen Produzenten und Nutzern einer Innovation sowie dem Wettbewerb zwischen Produzenten beruht.<sup>27</sup> Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Innovationen sowie unternehmerisches Handeln untrennbar miteinander verbunden sind und die Kommerzialisierung ein integraler Bestandteil von Innovationsprozessen ist. Das Potenzial einer Innovation kann sich erst entfalten und zur Erfüllung von Bedürfnissen oder zur Lösung von Problemen dienen, wenn sie für Marktteilnehmer zugänglich oder nutzbar gemacht wird. Die Antizipation dieser Bedürfnisse oder Probleme ist originär eine unternehmerische Aufgabe. Gleichzeitig bedeutet dies, dass sich Innovationen im Qualitäts- und Preiswettbewerb mit anderen Lösungen und Angeboten durchsetzen müssen, was wiederum ein bedeutender Treiber von Innovationstätigkeit ist.

### 3.3 Innovation ist kein Nullsummenspiel

Innovative Unternehmen sind tendenziell auch erfolgreichere Unternehmen, die Gewinne erzielen, Steuereinnahmen generieren, Arbeitsplätze schaffen und angesichts von Pfadabhängigkeiten und Agglomerationseffekten weitere Innovationen nach sich ziehen können. Es ist daher zweifelsohne ratsam, sich auf politischer Seite um die Innovationstätigkeit im eigenen Land zu sorgen. Der Umkehrschluss jedoch, dass nur inländische Innovationen von Vorteil für die eigene Wirtschaft und Gesellschaft seien, führt in die Irre.

Das zunehmend nationalstaatlich geprägte Verständnis von einem „Innovations- oder Technologiewettlauf“ zwischen Ländern ist daher bedenklich. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist Innovation kein Wettlauf, bei dem nur der Erste gewinnt oder auch nur ein Ziel feststeht. Entscheidend ist vielmehr die Teilnahme am Wettbewerb und das nach Möglichkeit nah an einer sich permanent verändernden sowie erweiternden Technologiegrenze. Innovationen sind gleichsam kein Nullsummenspiel, da Volkswirtschaften insgesamt vom Zugang zu andernorts entstandenen Innovationen profitieren. Der Versuch, sich ausländischen Innovationen aus welchen

<sup>24</sup> Vgl. Crafts (2004).

<sup>25</sup> Vgl. Solow (1987).

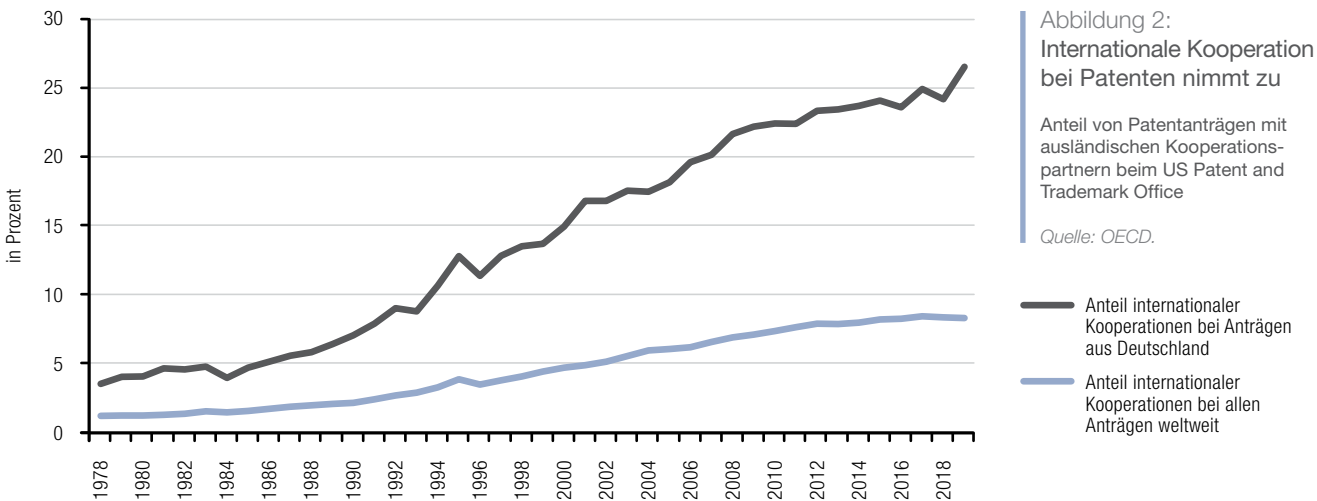
<sup>26</sup> Vgl. Kline/Rosenberg (1986).

<sup>27</sup> Vgl. Edler/Fagerberg (2017).

Gründen auch immer zu verschließen, schadet daher langfristig allen.

Internationaler Wissenstransfer und Kooperation sind sowohl in der Grundlagenforschung als auch im Unternehmenssektor von großer Bedeutung. Exemplarisch verdeutlicht dies erneut die Entwicklung des mRNA-Vakzins: Es entstand im Fall von BioNTech aus einer Kooperation nicht nur mit dem US-amerikanischen Unternehmen Pfizer, sondern vor allem in der Testphase auch mit dem chinesischen Unternehmen Fuson Pharma.<sup>28</sup> Tatsächlich zeigen Untersuchungen, dass sich Unternehmen tendenziell weniger um

den Eigentumsschutz ihrer Innovationsaktivitäten sorgen und die Interaktion mit anderen Akteuren vielmehr als integralen Teil des Innovationsprozesses ansehen.<sup>29</sup> Die zunehmende Bedeutung internationaler Kooperation spiegelt sich auch darin, dass der Anteil von Patentanmeldungen mit ausländischen Kooperationspartnern bei der US-amerikanischen Patentbehörde seit den 1970er Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Für Patentanmeldungen aus Deutschland ist dieser Wert besonders hoch: Mehr als ein Viertel aller Patentanträge wird gemeinsam mit ausländischen Partnern gestellt (vgl. Abbildung 2).



### 3.4 Innovation ist kreative Zerstörung

Auch wenn Innovationen – unabhängig von der Frage, woher sie kommen – der Treiber enormer Wohlstandszunahme sind, ist es unbestreitbar, dass sie zumindest in der kurzen Frist auch Verlierer mit sich bringen können. Dennoch können von der technologischen Entwicklung langfristig alle profitieren. Zahllose Technologien, die uns aus heutiger Sicht antiquiert vorkommen und an deren Stelle bessere Alternativen getreten sind, waren einst Geschäftsgrundlage von Unternehmen

und schufen Beschäftigung bis Innovationen sie größtenteils obsolet werden ließen – seien es Pferdekutschen, Kassettenspieler oder analoge Kameras.

Folglich werden Innovationen oftmals von Widerständen begleitet. Diese beruhen auf mal mehr, mal weniger legitimen Sorgen um die eigene wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische Stellung oder schlicht auf der Angst vor Veränderung und Unbekanntem. Man denke an den Buchdruck, der im Osmanischen Reich fast 400 Jahre lang verboten war,<sup>30</sup> oder den gewaltsamen Maschinensturm von Textilarbeitern, den Ludditen, während der Industriellen Revolution.<sup>31</sup> Bei-

28 Vgl. Filiou (2021).

29 Vgl. Edler/Fagerberg (2017).

30 Vgl. Acemoglu/Robinson (2013).

31 Die gewaltsamen Proteste der Ludditen hatten vielschichtige Gründe und waren nicht ausschließlich technologiefeindlich, sondern richteten sich auch gegen geringe Bezahlung oder schlechte Arbeitsbedingungen. Vgl. Mokyr/Vickers/Ziebarth (2015).

spiele aus jüngerer Zeit finden sich im Kontext von digitalen, internetbasierten Diensten, die in den Wettbewerb mit herkömmlichen Geschäftsmodellen wie dem stationären Handel, dem Taxigewerbe oder Apotheken geraten.<sup>32</sup>

Ohne den Prozess der „kreativen Zerstörung“, in Zuge dessen Neues und Besseres an die Stelle des Bisherigen tritt, sind Innovationen jedoch kaum möglich. Er fungiert als Triebfeder von Innovationen, da Unternehmen nur dann auf Dauer Erfolg haben können, wenn sie innovativ bleiben. Entsprechend sind Innovationen nicht nur auf Neueinsteiger oder Unternehmensgründungen zurückzuführen. Der Großteil der Innovationstätigkeit entfällt auf größere Unternehmen, die innovativ bleiben wollen, um nicht selbst „Opfer“ kreativer Zerstörung zu werden.<sup>33</sup>

### 3.5 Innovation ist unplanbar

Einer der wohl hartnäckigsten Irrglauben über Innovationen besteht in der Annahme, dass diese in irgendeiner Weise vorhersagbar oder planbar seien (siehe auch Kapitel 5). Die Unplanbarkeit von Innovationen beruht auf systemischen Gründen, die auf die zuvor dargestellten Eigenschaften zurückzuführen sind. Betrachtet man Innovationen als die Lösung ökonomischer, technologischer oder gesellschaftlicher Probleme, ist es „Anmaßung von Wissen“, zu glauben, ein einzelner Akteur könne besser zu deren Lösung beitragen als dies im Rahmen wettbewerblicher und dezentral organisierter Prozesse gelingen kann.

Erstens ist die Menge existierender Probleme und Bedürfnisse unermesslich und sie verändert sich zudem ständig. Zweitens übersteigen die Komplexität und das Ausmaß bestehender Technologien bzw. vorhandenen Wissens die Kapazitätsgrenzen und Fähigkeiten, zentralistischer Organisationseinheiten. Drittens ist die für Innovationen so bedeutende iterative Weiterentwicklung nach dem Prinzip „Versuch und Irrtum“ eingebettet in dezentrale Feedbackprozesse zwischen Innovatoren, deren Wettbewerbern und den Nutznießern der Innovationen.

Technologische Entwicklungen und deren Anwendung

erscheinen uns einzig und allein in der Retrospektive als unausweichlich und offensichtlich. Die ersten Vorläufer der Dampfmaschine waren mitnichten Resultat einer planvoll orchestrierten Innovationsinitiative, deren Ziel es war, die volkswirtschaftliche Energieversorgung zu revolutionieren. Vielmehr wurden sie aus dem Wunsch geboren, Wasser aus den Minen des englischen Bergbaus abpumpen zu können.<sup>34</sup> Die DNA-Analyse, die erheblichen Einfluss auf die Überführung von Straftätern (und die Entlastung fälschlich Verurteilter) hatte, sollte lediglich Genmanipulationen erkennen und fand ihren Weg in die Kriminologie erst, als die lokale Polizei bei Alec Jeffreys anfragte, ob seine Forschungen nicht auch bei einer ihrer Ermittlungen von Nutzen sein könnten.<sup>35</sup>

Gerade über längere Zeiträume erweisen sich technologische Vorhersagen als wenig akkurat, weil die Extrapolation gegenwärtiger Entwicklungen schnell an ihre Grenzen stößt. So wurden in den 1950er und 1960er Jahren technologische Entwicklungen hauptsächlich im Transportwesen prognostiziert, denn gerade im Automobil- und Luftverkehr hatten besonders merkliche Fortschritte stattgefunden.<sup>36</sup> Stattdessen sind es vor allem Fortschritte bei Kommunikations- und Informationstechnologien gewesen, die unser Leben deutlich verändert haben, während seit der Einführung der Boeing 707 im Jahr 1958 keine nennenswerte Verbesserung der Reisezeiten im Luftverkehr erzielt werden konnte.<sup>37</sup> Aus welchem Bereich die bedeutendsten Entwicklungen der nächsten Jahre oder gar Jahrzehnte kommen, lässt sich schlicht nicht seriös prognostizieren.

Die Förderung von Innovationen kann vor diesem Hintergrund nur gelingen, wenn sie berücksichtigt, dass es im Vorhinein unmöglich zu erkennen ist, welches die beste Lösung für bekannte oder gar unbekannte Probleme und Bedürfnisse ist. Das juristische Bonmot „I know it when I see it“ beschreibt auch diese Unbestimmtheit des Innovationsbegriffs treffend.<sup>38</sup> Insbesondere aus diesem Grund korrelieren Wachstum und Wohlstand als Ergebnis von Innovationskraft stark mit dem Grad wirtschaftlicher Freiheit (vgl. Abbildung 3): Innovationen ergeben sich aus experimentellen und dezentralen Bottom-up-Prozessen, deren Wirkung schwindet, je stärker die Freiheit wirtschaftlicher Akteure beschränkt wird.

<sup>32</sup> Vgl. Lenz (2020b).

<sup>33</sup> Vgl. Baumol (2002).

<sup>34</sup> Vgl. Nuvolari/Verspagen/von Tunzelmann (2011).

<sup>35</sup> Vgl. Ridley (2021).

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Vgl. Aghion (2018).

<sup>38</sup> Diese Äußerung geht auf Potter Stewart zurück, der 1964 als Richter am Obersten Gerichtshof der USA in dieser Weise auf die Frage einging, wie Pornografie zu definieren sei.

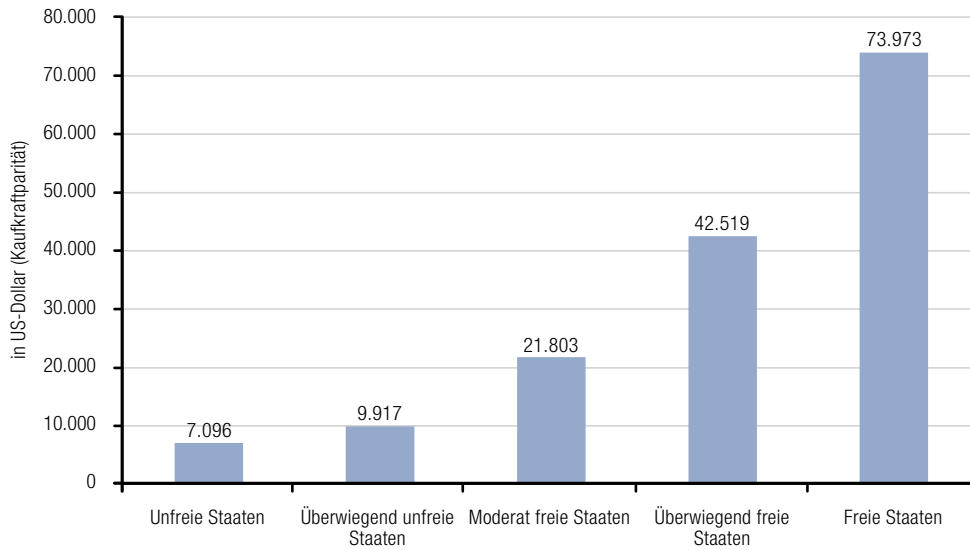


Abbildung 3:  
Der Zusammenhang  
zwischen Freiheit und  
Prosperität

Durchschnittliches Pro-Kopf-BIP  
(Kaufkraftparität) nach Ausmaß  
wirtschaftlicher Freiheit, 2020\*

Quelle: Heritage Foundation,  
Index of Economic Freedom 2022.

\* Basierend auf dem Index of Economic Freedom, der jährlich die wirtschaftliche Freiheit von Ländern auf einer Skala von 0 bis 100 bewertet und sich aus den Dimensionen Rechtsstaatlichkeit, Staatssumfang, regulatorische Effizienz und offene Märkte zusammensetzt.



## 4 Innovation und Unternehmertum in Deutschland – eine Bestandsaufnahme

Der in Kapitel 2 beschriebene unternehmerische Erfolg von BioNTech ist ein Glücksfall für Deutschland – aber leider eher ein Sonderfall. Seit längerer Zeit bestehen Zweifel an der Innovationsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsraums, vor allem angesichts der Tatsache, dass es hierzulande nur äußerst selten gelingt, neue Unternehmen hervorzubringen, die auf globaler Ebene erfolgreich sind. Dies gilt insbesondere mit Blick auf digitale Technologien, deren Entwicklung überwiegend von US-amerikanischen und asiatischen Unternehmen dominiert wird, während die hiesige Wirtschaft eher von „traditionellen“ Industrien getragen wird. Auch wenn die allzu pauschale Kritik an einer innovationsmüden Wirtschaft und einer saturierten und veränderungsaversen Gesellschaft der tatsächlichen innovatorischen Leistungsfähigkeit in diesem Lande nicht gerecht werden mag, findet sich dennoch besorgniserregende Evidenz für nachlassende Innovationstätigkeit und sinkende Unternehmensdynamik.

### 4.1 Nachlassende Innovationstätigkeit

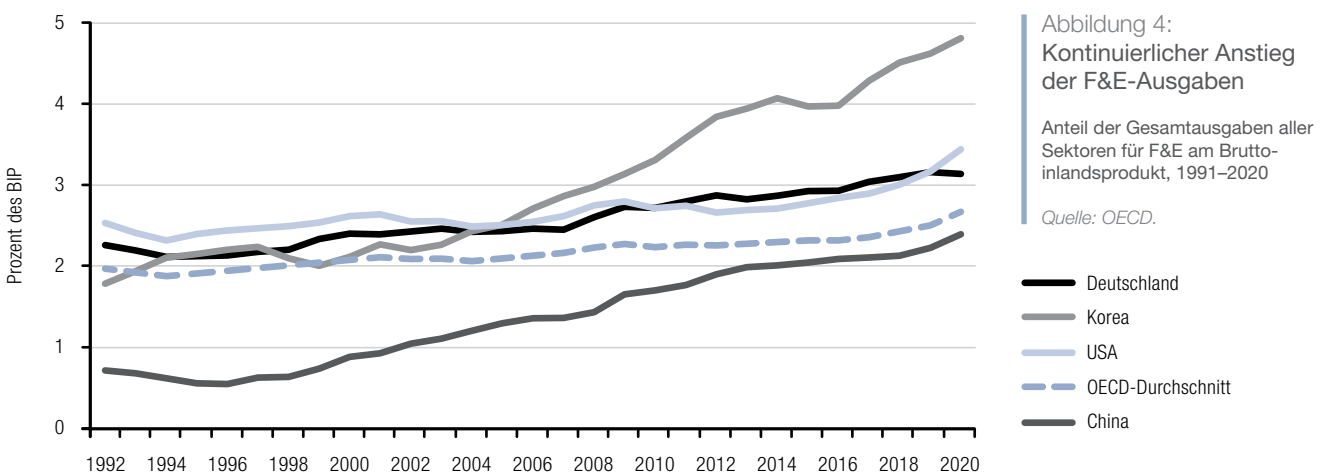
Die Messung der Innovationstätigkeit eines Wirtschaftsraums ist alles andere als trivial. Zum einen erschwert der notwendigerweise unbestimmte Charakter von Innovationen den Versuch, sie zu quantifizieren. Zum anderen hängt ihre wirtschaftliche Bedeutung von unzähligen Faktoren ab, weist eine enorme Bandbreite auf und muss nicht in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit unternehmerischem

Handeln stehen. Nicht jede Innovation hat so unmittelbar spürbare und bahnbrechende Effekte wie die mRNA-Vakzine. Eine innovatorische Bestandsaufnahme muss daher überwiegend auf indirekte Indikatoren zurückgreifen, die unterschiedliche Dimensionen der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft erfassen bzw. abbilden.

So kann zunächst der volkswirtschaftliche Innovationsaufwand durch den Anteil der Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) an der Wirtschaftsleistung eines Landes bemessen werden. Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland hierbei keineswegs schlecht ab (vgl. Abbildung 4). Im Zeitraum der letzten 30 Jahre zeigt sich ein kontinuierlicher Anstieg der F&E-Ausgaben von ca. 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf zuletzt 3,14 Prozent im Jahr 2020. Politisches Ziel ist es, bis 2025 einen Wert von 3,5 Prozent zu erreichen. Auch die Anzahl von Forschern im Bereich von F&E ist erheblich gestiegen: Kamen im Jahr 1996 in Deutschland auf eine Millionen Menschen noch 2.831 Forscher, hat sich dieser Wert bis zum Jahr 2018 mit 5.212 fast verdoppelt.<sup>39</sup>

Finanzieller und personeller Aufwand bilden lediglich Input-Faktoren ab, müssen auf der Output-Seite jedoch nicht zwangsläufig zu einem Mehr an Innovationen führen. Aussagekräftiger, aber deutlich komplizierter, ist die Messung des konkreten innovatorischen Erfolgs.

Eine Möglichkeit ist die Befragung von Unternehmen zum Ausmaß ihrer Innovationstätigkeit. Das Mannheimer Innovationspanel ermittelt jährlich mittels Befragungen die Innovato-



<sup>39</sup> Die Angaben beziehen sich auf Daten der Weltbank.

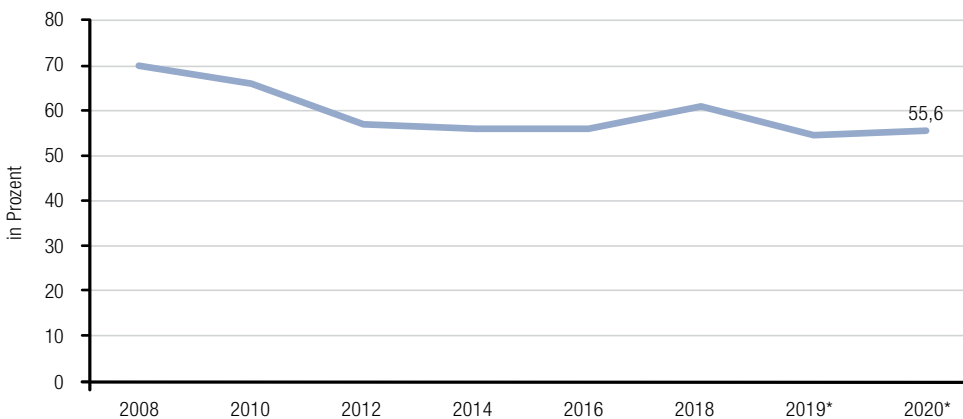


Abbildung 5:  
Innovatorenquote ist rückläufig

Anteil der Unternehmen, die in den letzten drei Jahren mind. eine Produkt- oder Prozessinnovation eingeführt haben

Quelle: ZEW (2022).

\* Eingeschränkte Vergleichbarkeit mit Vorjahreswerten wegen einer Definitionsänderung im Unternehmensregister, die zu einem Anstieg der Unternehmen mit 5 oder mehr Beschäftigten im Berichtskreis führte.

renquote als den Anteil der Unternehmen, die in den letzten drei Jahren Produkt- oder Prozessinnovationen eingeführt haben.<sup>40</sup> Der entsprechende Wert ist dabei seit einigen Jahren rückläufig: Während die Innovatorenquote im Jahr 2006 noch bei fast 70 Prozent lag, betrug sie im Jahr 2020 nur noch 55,6 Prozent aller Unternehmen (vgl. Abbildung 5). Anders formuliert: Fast jedes zweite Unternehmen in Deutschland hat in den Jahren 2017 bis 2020 keinerlei Innovationen vorgenommen und lediglich „Business as usual“ betrieben. Betrachtet man die Innovatorenquote nach Unternehmensgröße, zeigt sich, dass Großunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten wesentlich häufiger Innovationen einführen (81 Prozent) als kleine und mittlere Unternehmen (54,7 Prozent). In beiden Größenklassen ist die langfristige Tendenz jedoch rückläufig. Weiterhin gehen auch der mit Produktinnovationen erzielte Umsatz sowie die auf Prozessinnovationen zurückzuführende Kostensenkung seit Längerem leicht zurück. Dies deutet darauf hin, dass der quantitative Rückgang von Innovationen nicht durch gleichzeitige qualitative Verbesserungen ausgeglichen wird.

Als ein weiterer Indikator für Innovations-Output wird oft auf transnationale Patentanmeldungen<sup>41</sup> verwiesen. Die Anzahl solcher Patente aus Deutschland stagniert, wie auch in anderen europäischen Volkswirtschaften, seit Mitte der 2000er Jahre.<sup>42</sup> Im Gegensatz dazu weisen asiatische Länder wie China, Japan oder Südkorea hohe Wachstumsraten auf. So hat sich die Anzahl von Patentanmeldungen aus China von 2009 bis 2019 mehr als verfünffacht. Ungeachtet dieses enormen

Anstiegs ist in China das relative Maß der Patentintensität (Patentanmeldungen pro Millionen Erwerbstätige) noch immer um das Achtfache geringer als in Deutschland, welches einen Platz in der internationalen Spitzengruppe einnimmt.

Die Anzahl von Patenten ist allerdings bestenfalls ein rudimentärer Indikator für den Innovationserfolg, insbesondere weil nur eine sehr kleine Anzahl von Patenten hohe kommerzielle Bedeutung erreicht.<sup>43</sup> Entscheidender als die Quantität von Patenten ist ihre Qualität. Dabei gibt es Indizien dafür, dass die Qualität deutscher Patente nachgelassen hat. Zum einen zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Erfolgsquote bei Patentanmeldungen: War um 1990 noch jede zweite Patentanmeldung erfolgreich, so galt dies 2015 nur noch für eine von fünf.<sup>44</sup> Zum anderen sank auch die Häufigkeit, mit der deutsche Patente im Vergleich zu den USA zitiert wurden. So war die Zitationshäufigkeit deutscher Patente in den 1980er Jahren um 14 Prozent geringer als die US-amerikanischer Patente, in den 2000er Jahren betrug der Unterschied bereits 41 Prozent.<sup>45</sup> Asiatische Länder, insbesondere China, holten im gleichen Zeitraum entscheidend gegenüber den USA auf (vgl. Abbildung 6).

Ein weiterer indirekter Indikator für Innovations-Output ist die sogenannte Totale Faktorproduktivität (TFP). Sie ist ein Produktivitätsmaß im Rahmen von Wachstumsberechnungen und gibt den Teil des Wachstums an, der sich nicht über erhöhten Einsatz der Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) erklären lässt. Entsprechend lassen sich sinkende TFP-

40 Vgl. ZEW (2022).

41 Als transnationale Patente gelten Anmeldungen nach bestimmten Verfahren bei der World Intellectual Property Organization oder dem Europäischen Patentamt. Sie ermöglichen Patentschutz auch jenseits des Heimatmarktes. Vgl. Bertschek et al. (2022).

42 Vgl. Bertschek et al. (2022).

43 Vgl. Silverberg/Verspagnen (2007).

44 Vgl. Naudé/Nagler (2018).

45 Vgl. Kwon/Lee/Lee et al. (2017).

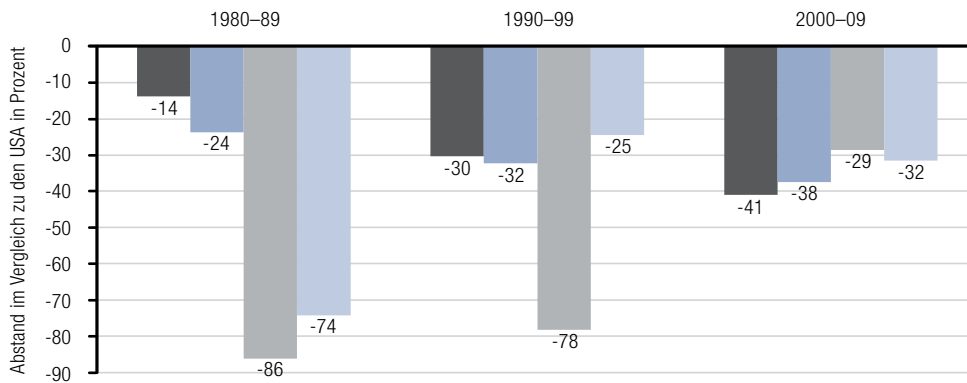


Abbildung 6: Patentqualität in Deutschland sinkt

Patentqualität gemessen an durchschnittlichen Zitierungen innerhalb von zwei Jahren, relativer Abstand zu den USA

Quelle: Kwon/Lee/Lee (2017).

■ Deutschland ■ China  
■ EU ■ Korea

Wachstumsraten als Ausdruck einer im volkswirtschaftlichen Aggregat rückläufigen Innovationstätigkeit interpretieren, weil sie auf das Ausbleiben von Effizienzsteigerungen im Produktionsprozess hindeuten.

Abbildung 7 zeigt unverkennbar, dass das TFP-Wachstum in Deutschland seit Jahrzehnten zurückgeht. Stagnierende Produktivitätszahlen müssen jedoch nicht zwingend schlechte Nachrichten sein. So wird für Deutschland zum Beispiel auf den Erfolg bei der Eingliederung von gering qualifizierten Arbeitskräften im Zuge der Wiedervereinigung sowie infolge der Flüchtlingszuströme verwiesen, die einen dämpfenden Effekt auf die Produktivitätsentwicklung hatten.<sup>46</sup> Ebenso ist die Messung von Produktivitätszahlen naturgemäß mit zahllosen Schwierigkeiten behaftet.<sup>47</sup> Nicht auszuschließen ist daher, dass die beobachtete Stagnation in Teilen auf systematische Messfehler zurückzuführen ist.

#### 4.2 Sinkende Unternehmensdynamik

Neben diesen Anzeichen sinkender Innovationstätigkeit sollte vor allem die nachlassende Gründungsdynamik in Deutschland Sorgen bereiten, die u.a. der Global Entrepreneurship Monitor zeigt. Die auf Basis von Umfragen ermittelte Gründungsquote bezeichnet den Prozentanteil aller 18- bis 64-Jährigen, die während der letzten dreieinhalb Jahre ein Unternehmen gegründet haben oder gerade dabei sind, dies zu tun. Deutschland erreicht für 2021 hierbei eine Quote von 6,9 Prozent, was weltweit lediglich Platz 38 unter 47 Ländern entspricht.<sup>48</sup> Betrachtet man nur von der OECD als Mittel- oder Hochtechnologiebranche angesehene Bereiche, lag die deutsche Gründungsquote im Jahr 2020 bei sogar nur 0,4 Prozent.<sup>49</sup>

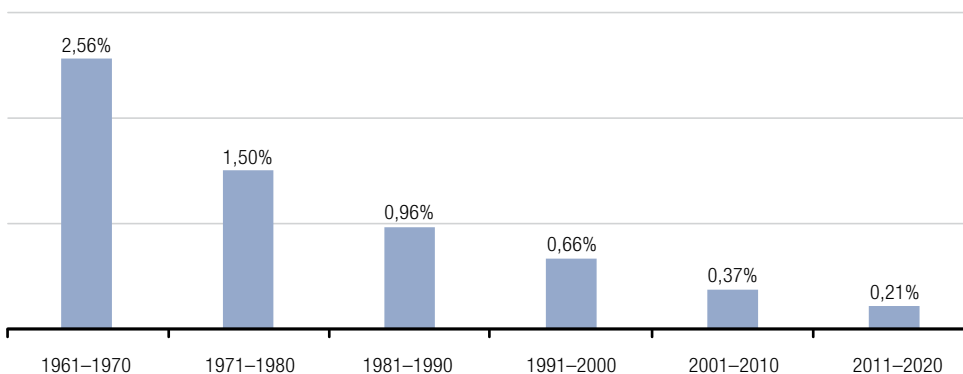


Abbildung 7: Kontinuierliche Verlangsamung des Produktivitätswachstums

10-Jahres-Durchschnitt des Wachstums der Totalen Faktorproduktivität (TFP) in Deutschland, 1960-2020

Quelle: AMECO-Database.

46 Vgl. Christofzik et al. (2021).

47 Vgl. Crafts (2018).

48 Vgl. GEM (2022).

49 Im Vergleich mit 14 ausgewählten Ländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen ist dies der drittniedrigste Wert. Vgl. Sternberg et al. (2021).

Die Entwicklung der Gründungsdynamik ist nicht nur im internationalen Vergleich, sondern auch im Zeitverlauf bedenklich. So hat sich die Zahl der im Rahmen des KfW-Gründungsmonitors erhobenen Existenzgründungen seit Beginn des Jahrtausends um etwa zwei Drittel verringert (vgl. Abbildung 8). Nicht jeder Rückgang von Unternehmensgründungen muss Anlass zur Sorge sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn dieser überwiegend auf einen Rückgang von „Notgründungen“ zurückgeführt werden kann, also Gründungen von Erwerbspersonen, die keine Alternative am Arbeitsmarkt finden. Im Jahr 2020 lag der Anteil von Existenzgründungen, die durch den Mangel von Erwerbسالternativen motiviert waren, bei lediglich 20 Prozent, während bei vier von fünf Gründungen eine Geschäftsgelegenheit im Vordergrund stand.<sup>50</sup> Allerdings lässt sich auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels, welches die Anzahl von Gründungen in Relation zum Unternehmensbestand betrachtet, erkennen, dass Gründungsraten in den potenziell vielversprechenden Bereichen der Wissenswirtschaft oder Spitzentechnologie langfristig in Deutschland rückläufig sind. So lagen sie 2020 nur noch bei 5 Prozent gegenüber 7,5 Prozent im Jahr 2005.<sup>51</sup>

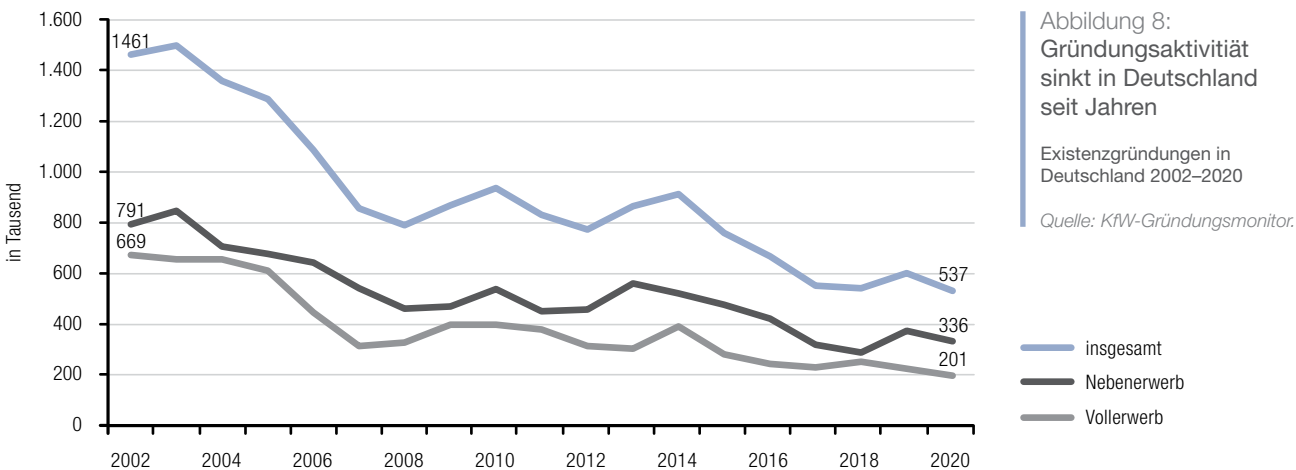
Gründungsdaten lassen nur bedingt Schlüsse über den tatsächlichen unternehmerischen bzw. innovatorischen Erfolg der Gründungen zu. Ein erstes Indiz dafür, dass Deutschland in dieser Hinsicht Aufholbedarf hat, liefert die Tatsache, dass

die nach Marktbewertung zehn größten deutschen Unternehmen ein Durchschnittsalter von 143 Jahren aufweisen und damit fast dreimal so alt sind wie die zehn größten US-amerikanischen Unternehmen.<sup>52</sup>

Misst man unternehmerischen Erfolg an der Anzahl von sogenannten „Einhörnern“ (Firmen in Privateigentum mit einer Bewertung von mehr als 1 Milliarde USD), gab es in Deutschland 2021 insgesamt 25 solcher Unternehmen.<sup>53</sup> Dies bedeutet einen deutlichen Anstieg seit 2016, mit damals lediglich fünf deutschen Einhörnern. Im Vergleich zu den USA mit insgesamt 487 Einhörnern ergibt sich jedoch noch immer ein deutlicher Rückstand, auch im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsgröße.

Bei der Anzahl erfolgreicher Börsengänge zeigt sich für Deutschland ebenfalls ein gemischtes Bild: Trotz einer wie auch im globalen Trend außergewöhnlich hohen Zahl von Börsengängen im Jahr 2021, war Deutschland gemessen an deren Anzahl nicht unter den Top 5 im europäischen Wirtschaftsraum. Bemessen nach Umfang der Erlöse in Höhe von 12 Milliarden US-Dollar nahm Deutschland als größte europäische Volkswirtschaft nur den vierten Rang ein.<sup>54</sup>

Hinzu kommt, dass sich deutsche Unternehmen häufig für einen Börsengang im Ausland entscheiden oder auf ausländische Wagniskapitalgeber angewiesen sind. Dies ist als Ausdruck eines globalisierten Kapitalmarktes nicht per se bedenklich. Allerdings besteht Anlass zu Besorgnis, wenn hier



50 Vgl. ZEW (2022).

51 Vgl. Bersch et al. (2022).

52 Eigene Berechnungen auf Datenbasis von www.companiesmarketcap.com. Das Unternehmensalter ist bezogen auf die jeweilige Gründung der Firma.

53 Die Angaben beziehen sich auf Daten von CB Insight.

54 Vgl. PwC (2021).

mit auch eine Verlagerung des unternehmerischen Schwerpunktes ins Ausland oder gar eine vollständige Abwanderung verbunden ist.<sup>55</sup>

In diesem Zusammenhang spielt der in Deutschland eher unterentwickelte Markt für Wagniskapitalinvestitionen eine Rolle. Deren Umfang ist zwar in den letzten Jahren gestiegen (vgl. Abbildung 9). Im internationalen Vergleich ist der Anteil der jährlichen Wagniskapitalinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland allerdings noch immer sehr gering (vgl. Abbildung 10). Insbesondere die USA weisen im Vergleich zu Deutschland einen zehnfach so hohen Anteil von Wagniskapitalinvestitionen auf.<sup>56</sup> Offen ist dabei die Frage, inwieweit das geringere Volumen von Wagniskapital in Deutschland ein Hindernis für das Wachstum von innovativen Unternehmen ist oder es auf einen Mangel an innovativen Unternehmen zurückzuführen ist.

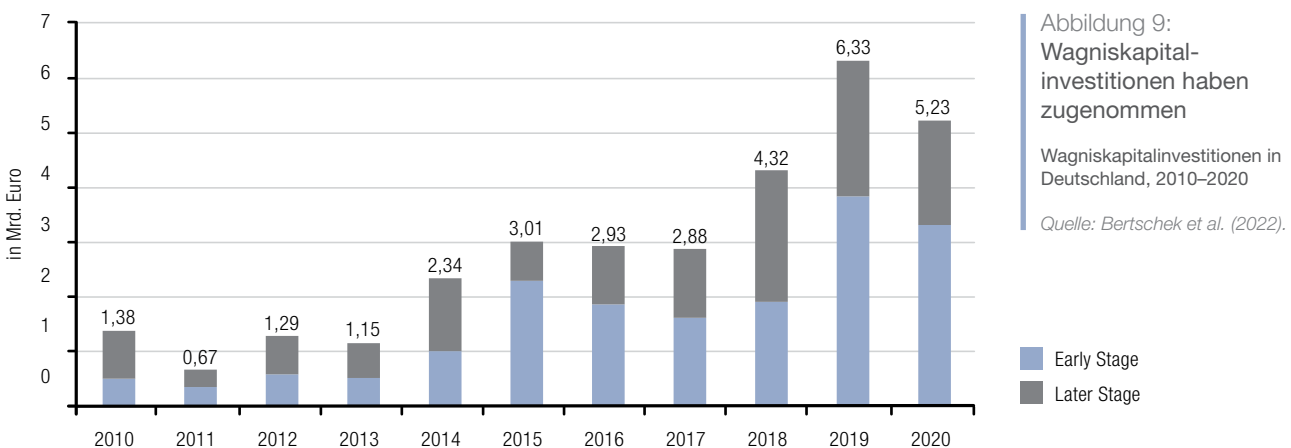
### 4.3 Erklärungsansätze im globalen Kontext

Alles in allem ergibt sich für Deutschland damit ein eher durchwachsendes Bild von Innovationstätigkeit und unternehmerischer Dynamik, das in einem starken Kontrast zu den eigenen Ansprüchen steht. Einzelnen positiven Entwicklungen,

beispielsweise der Zunahme von Start-ups mit Milliardenbewertung, stehen längerfristige Entwicklungen gegenüber, die Anzeichen rückläufiger Innovationstätigkeit und sinkender Unternehmensdynamik aufweisen. Da es sich hierbei nicht nur um ein deutsches Phänomen handelt,<sup>57</sup> gilt es bei der Ursachensuche auch globale makroökonomische Trends zu berücksichtigen.

Ein erster möglicher Faktor könnte in den stagnierenden bzw. rückläufigen Bevölkerungszahlen liegen.<sup>58</sup> Eine kleiner und im Schnitt älter werdende Erwerbsbevölkerung kann ein schwindendes Innovationspotenzial aufweisen, weil schlicht weniger Personen für Innovationsaktivitäten zur Verfügung stehen. Gleichzeitig ist denkbar, dass in einer alternden Gesellschaft die Nachfrage nach Innovationen und die Bereitschaft zu Veränderungen geringer ausgeprägt ist als in jüngeren Gesellschaften. In Deutschland, wie in fast allen entwickelten Nationen, ist der Altersabhängigkeitsquotient, also der Anteil der über 64-Jährigen an der Erwerbsbevölkerung, innerhalb der letzten Jahrzehnte kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2020 lag der Quotient bei etwas mehr als einem Drittel, bis zum Jahr 2050 wird er auf deutlich mehr als 50 Prozent ansteigen.<sup>59</sup>

Zum Zweiten deuten empirische Untersuchungen auf eine wachsende Produktivitätslücke zwischen einigen we-



55 Braun/Weik/Achleitner (2021) zeigen, dass insbesondere Wagniskapital aus den USA als Katalysator für die Abwanderung von jungen Unternehmen und Unternehmern fungieren kann.

56 In Teilen können die Größenunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und europäischen Ländern auf unterschiedliche Erhebungsmethoden zurückzuführen sein, die das Ausmaß der Wagniskapitalinvestitionen in einigen europäischen Ländern, darunter Deutschland, möglicherweise unterschätzen – ohne jedoch am Gesamtbild etwas zu ändern.

57 Vgl. Crafts (2018) für eine Übersicht möglicher Erklärungen für rückläufiges Produktivitätswachstum, Akcigit/Ates (2021) zur sinkenden Unternehmensdynamik in den USA sowie Decker et al. (2017) zum Zusammenhang der beiden Entwicklungen.

58 Vgl. Liang/Wang/Lazear (2018) zum Zusammenhang von demografischer Entwicklung und Unternehmertum.

59 Die Angaben beziehen sich auf Daten der United Nations Populations Division, siehe [www.population.un.org](http://www.population.un.org).

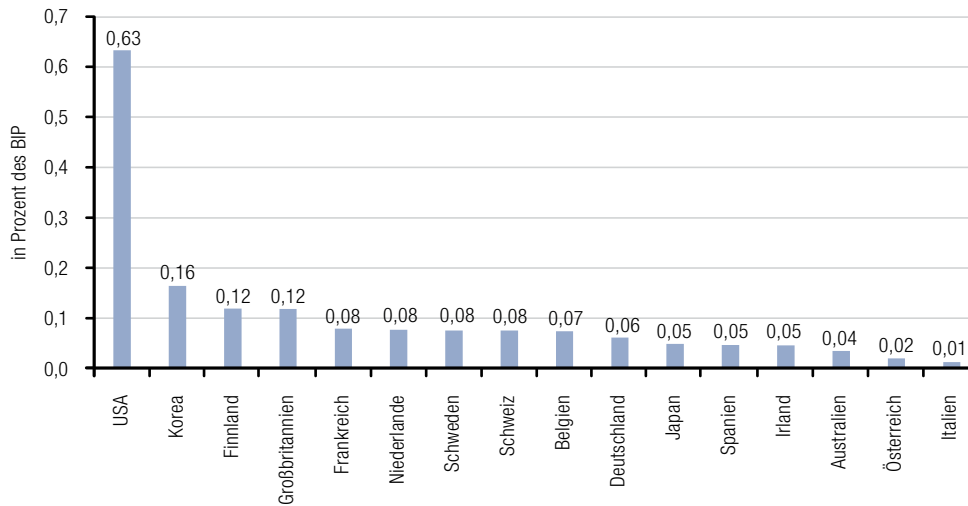


Abbildung 10:  
Wagniskapital in  
Deutschland noch immer  
unterentwickelt

Anteil der Wagniskapitalinvestitionen im Verhältnis zum BIP, 2019

Quelle: OECD.

nigen Firmen hin, die an der Technologieschwelle operieren, und dem verbleibenden Großteil der Unternehmen.<sup>60</sup> Entsprechend könnten die in der Summe stagnierenden Produktivitätszahlen im Zusammenhang mit verlangsamter bzw. gänzlich fehlender Diffusion von Innovationen stehen. In der ökonomischen Literatur wird das Phänomen sogenannter Superstar-Firmen, die zwar hochproduktiv und profitabel agieren, jedoch erhebliche Marktmacht entwickeln, zunehmend kritisch gesehen.<sup>61</sup> Die Sorge ist, dass wachsende Marktkonzentration zu sinkender Wettbewerbsintensivität führt und damit auch die Innovationstätigkeit negativ beeinflusst.

Drittens könnten stagnierende Innovationsraten auch in Verbindung mit der expansiven Geldpolitik der letzten Jahre stehen. Es wird befürchtet, dass angesichts niedriger Zinsen unprofitable Unternehmen, sogenannte Zombie-Firmen, künstlich am Leben gehalten werden und entsprechend wirtschaftliche Ressourcen in unproduktiven Tätigkeiten gebunden sind.<sup>62</sup>

Viertens könnte es schlicht der Preis zunehmender technologischer und wirtschaftlicher Entwicklung sein, dass die Generierung neuer Ideen oder technologischer Innovationen immer schwieriger, aufwendiger und zeitintensiver wird. Die

Innovationsschwäche wäre damit zu erklären, dass die „tiefhängenden Früchte“ bereits abgeerntet wurden. So zeigen empirische Fallstudien, dass der erforderliche Forschungsaufwand für proportionale Verbesserungen des Outputs über die Zeit erheblich gestiegen ist.<sup>63</sup> Ein Beispiel ist das Moore'sche Gesetz, welches besagt, dass sich die Anzahl von Transistoren auf Mikrochips in etwa alle zwei Jahre verdoppelt. Die zur Aufrechterhaltung dieses Zusammenhangs erforderliche Anzahl von Forschern ist heute um das Achtzehnfache größer als in den 1970er Jahren.

Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Ausmaß diese Faktoren auch in Deutschland zum Tragen kommen, lassen sich allgemeine wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen ziehen, die über innovationspolitische Maßnahmen im engeren Sinne hinausgehen (siehe Kapitel 6). Nicht nur im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit kommt einer besseren Ausnutzung des sinkenden Arbeitskräftepotenzials eine große Bedeutung zu und sollten Maßnahmen priorisiert werden, die Erwerbsbeteiligung befördern können.<sup>64</sup> Gleichsam sollte wettbewerbspolitisch sichergestellt werden, dass zunehmend konzentrierte Märkte nicht mit einer sinkenden Wettbewerbsintensivität einhergehen.<sup>65</sup>

60 Vgl. Andrews/Crisuolo/Gal et al. (2015).

61 Vgl. IMF (2019).

62 Vgl. Banerjee/Hofman (2020), die einen Anstieg des Anteils unprofitabler Börsenunternehmen mit niedriger Eigenkapitalbewertung von 4 Prozent im Jahr 1980 auf 15 Prozent im Jahr 2017 feststellen. Bertschek et al. (2022) findet für Deutschland in den Jahren von 2010 bis 2020 leicht rückläufige Schließungsraten (Anzahl von Unternehmensschließungen im Verhältnis zum Unternehmensbestand), was ein weiteres Indiz für den Fortbestand unprofitabler Unternehmen sein könnte.

63 Vgl. Bloom et al. (2020).

64 Vgl. Raddatz (2015) mit einem Plädoyer, mehr Arbeit zu wagen sowie entsprechenden Reformvorschlägen.

65 Vgl. Lenz (2020b) ausführlich zum wettbewerbspolitischen Handlungsbedarf im Kontext der Plattformökonomie.



## 5 Der Mythos des unternehmerischen Staates

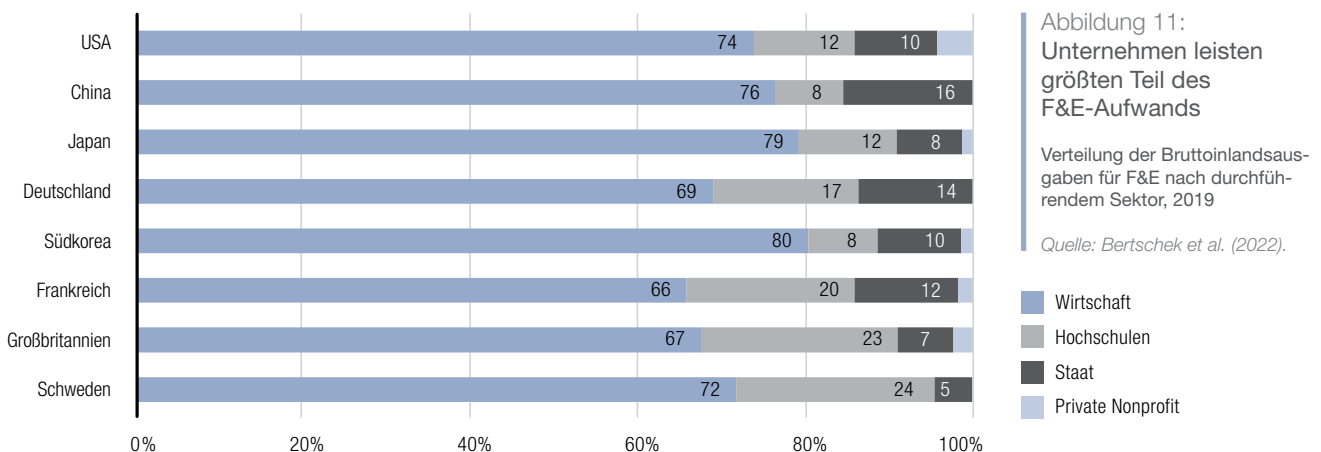
Angesichts der Anzeichen erlahmender Innovationstätigkeit verwundert es nicht, dass innovationspolitische Fragen in den vergangenen Jahren eine höhere Aufmerksamkeit zuteilwurde. Allerdings hat sich im Zuge dessen ein bedenklicher Paradigmenwechsel hin zu einer deutlich umfangreicheren und aktiveren Rolle des Staates im Innovationsprozess vollzogen. Hierzu gehört der Anspruch, nicht mehr nur technologieoffene Innovationspolitik zu betreiben, sondern einzelne Schlüsseltechnologien selektiv zu fördern und industriepolitische Mittel zur Förderung von Innovationen einzusetzen.

Am deutlichsten treten derartige Bestrebungen auf europäischer Ebene zu Tage und haben zu noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbaren industriepolitischen Vorhaben geführt. So stellen die sogenannten „Important Projects of Common European Interest“ einen letztlich kaum mehr verhohlenen Versuch dar, unternehmerische Einzelprojekte direkt zu subventionieren.<sup>66</sup> Auch der „EU Chips Act“ sieht „politikgesteuerte Investitionen“ in Höhe von mindestens 43 Milliarden Euro bis 2030 im Bereich der Halbleitertechnologien und -anwendungen vor.<sup>67</sup> Im Bereich der Klimapolitik beschränkt man sich politisch nicht auf die Lenkungswirkung einer vollumfassenden Besteuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen, sondern setzt

im Rahmen des „Green Deals“ auf milliardenschwere Investitions- und Subventionspläne.<sup>68</sup> Ebenso wurde mit der EU-Taxonomie ein planwirtschaftlich anmutendes Klassifikationssystem geschaffen, um Finanzströme in Bereiche zu lenken, die als „nachhaltig“ deklariert wurden.<sup>69</sup>

Diesen Plänen liegt die Vorstellung eines „unternehmerischen Staates“ zugrunde, der als innovatorischer Vorreiter mutiger und weitsichtiger als Unternehmen agieren und so als entscheidender Antrieber und Lenker von Innovationen fungieren könne.<sup>70</sup> Damit verbunden ist nicht zuletzt ein sinkendes Vertrauen in die Fähigkeit von Unternehmen, Innovationen hervorzubringen – ungeachtet der Tatsache, dass die privatwirtschaftlichen Innovationsaufwendungen um ein Vielfaches höher sind als die staatlichen (vgl. Abbildung 11).

Nicht nur aus diesem Grund ist die Vorstellung des unternehmerischen Staates kaum mehr als ein Mythos. Die für die deklarierten staatlichen Fähigkeiten angeführte, überwiegend anekdotische Evidenz ist alles andere als überzeugend.<sup>71</sup> Nur weil beispielsweise zahlreiche Komponenten des iPhones, u.a. der Touchscreen, aus staatlicher Forschungs- oder Entwicklungsarbeit entsprungen sind, macht es dieses nicht zu einem Produkt aus der staatlichen Ideenschmiede.



66 In diesem Rahmen wurden bisher ein Projekt im Bereich der Mikroelektronik und zwei in der Batteriezellenfertigung gefördert. Im Jahr 2022 sollen vier weitere Projekte in den Bereichen Cloud-Computing, Gesundheit, Halbleiter und Wasserstoff hinzukommen. Vgl. Poitiers/Weil (2022).

67 Vgl. Europäische Kommission (2022).

68 Das Finanzierungsvolumen des Green Deals soll von 2021 bis 2030 insgesamt mindestens 1 Billionen Euro betragen, sich aus verschiedensten Quellen speisen und auch private Investitionen umfassen. Nicht alle Teilbausteine des Pakets sind dabei ordnungspolitisch fragwürdig. Neben widersprüchlichen Förderungen oder der Subvention einzelner Technologien ist jedoch insbesondere der politische Anspruch bedenklich, Finanzmittel in diesem Umfang lenken zu wollen. Vgl. hierzu Felbermayr/Peterson (2021).

69 Vgl. hierzu kritisch König (2021).

70 In diesem Kontext besonders einflussreich waren die Argumente Mazzucatos (2018), die auch die nachstehend diskutierten Beispiele anführt.

71 Vgl. für eine ausführliche und überzeugende Kritik Mingardi (2015).

Im Gegenteil verdeutlicht das Beispiel Apple eindrucksvoll, dass Innovationen ihren Mehrwert vor allem in der unternehmerischen Anwendung entwickeln.

Ein weiteres vielzitiertes Beispiel für die unternehmerischen Fähigkeiten des Staates ist das Internet, dessen Vorläufer ARPAnet in der Tat direkt von der Advanced Research Projects Agency (ARPA) des US-Verteidigungsministeriums finanziert wurde. Die herausragende Bedeutung und schier endlosen Potenziale dieser Technologie zeigten sich jedoch erst in einem noch längst nicht abgeschlossenen Prozess unternehmerischer Nutzung. Jede Behauptung, dies sei bewusst vorhergesehen worden, wirkt absurd. Allein schon wegen der evolutionären und kumulativen Natur von Innovationen lässt sich zudem jeder Innovationserfolg in irgendeiner Weise mit staatlich finanzierter Forschung und Entwicklung in Verbindung bringen. Das bedeutet aber keineswegs, dass die Innovation von staatlicher Seite im Vorhinein bezweckt oder zielgerichtet ausgewählt wurde.

Dies verdeutlicht auch die Entwicklungsgeschichte des COVID-19-Impfstoffs durch BioNTech (siehe Kapitel 2). So haben die Gründer sowie das Unternehmen zwar staatliche Förderungen erhalten, den letztlichen Erfolg hat gleichwohl niemand – geschweige denn die öffentliche Hand – langfristig strategisch oder selektiv planen können. Bezeichnenderweise erwies sich der beherzteste staatliche Eingriff in die Impfstoffentwicklung während der Corona-Pandemie – die direkte staatliche Beteiligung am Unternehmen Curevac – bislang als alles andere als erfolgreich: Die Entwicklung eines marktfähigen Impfstoffs ist dem Unternehmen bis heute nicht gelungen.<sup>72</sup>

Überhaupt ist die Liste staatlicher Misserfolge bei der sektorspezifischen Förderung besonders zukunftssträchtiger Innovationen in Europa lang. Hierzu zählen Versuche insbesondere von Frankreich und Großbritannien, gegen amerikanische Dominanz eine heimische Computerindustrie zu etablieren, das kostspielige britisch-französische und letztlich gescheiterte Projekt des Überschallflugzeugs Concorde oder der deutsche Transrapid.<sup>73</sup> Zwar scheitern auch unternehmerische Innovationsvorhaben, aber es ist ein fundamentaler Unterschied, ob die Kosten des Scheiterns privatwirtschaftlich oder durch Steuergelder getragen werden.

Der springende Punkt ist nicht nur, dass sich Innovationen kaum planen lassen (siehe Kapitel 3.5), sondern dass ihre Planung in einem politischen Kontext ganz besonders

aussichtslos ist, da Befürworter des unternehmerischen Staates dazu tendieren, politökonomische Realitäten leichtfertig zu ignorieren. Im Gegensatz zu unternehmerischen Innovatoren handeln Politiker weitestgehend losgelöst von den marktbasieren Feedbackprozessen zwischen Anbietern und Nachfragern von Innovationen. Ihre Versuche, Technologien der Zukunft zu identifizieren und gezielt zu fördern, können nicht der iterativen und wettbewerblichen Logik von Innovationsprozessen folgen. Stattdessen sind sie bei der Wahl ihrer Projekte auf externe Expertise angewiesen, die besonders tatkräftig von denjenigen bereitgestellt wird, die von selektiver Förderung profitieren wollen.

Die offensichtliche Gefahr dabei ist, dass noch so gutmeinende Mittel am Ende weniger denjenigen zugutekommen, die tatsächlich Innovationen vorantreiben wollen, sondern denjenigen, die besonders spitzfindig bei der Attrahierung von Subventionen und politisch gut vernetzt sind. In jedem Fall verhindert werden muss eine Unternehmenslandschaft, die mehr und mehr von subventionsgetragenen Geschäftsmodellen dominiert wird, deren vorwiegender Zweck die Selbstperpetuierung ist.

Dies bedeutet gleichwohl nicht, den Staat zum innovationspolitischen Nichtstun zu verdammen. Aus ordnungspolitischer Sicht sind Eingriffe dann gerechtfertigt, wenn sie ein Marktversagen korrigieren, insofern die Innovationstätigkeit geringer ausfällt, als es gesamtgesellschaftlich optimal wäre.<sup>74</sup> Neben den positiven externen Effekten von Innovationen und Technologieentwicklungen kann dies bei prohibitiven Markteintritts- oder Finanzierungskosten der Fall sein. Gleiches gilt für Marktunvollkommenheiten im Finanzingsektor sowie für Pfadabhängigkeiten, die zu einem Festhalten an bestehenden, aber überholten Technologien führen können oder Koordinationsversagen.

Das eigentliche Problem in diesem Kontext sind die kaum überwindbaren Schwierigkeiten, entsprechende Konstellationen im Vorhinein einzelfallbezogen zweifelsfrei zu erkennen. Entsprechend können politisch unerwünschte Marktergebnisse nach Belieben auf ein Marktversagen zurückgeführt werden und der Begriff des Marktversagens wird bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Statt zunehmend in einzelfallbasierten Interventionismus zu verfallen, sollten deshalb technologieoffene Ansätze verfolgt werden, die allen Innovationen zugutekommen können – unabhängig von ihrer politischen Popularität.

72 Siehe [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com) vom 28.4.2022: „Hohe Verluste, sinkende Reserven: Der Neustart von Curevac wird schwierig“.

73 Owen (2012) liefert einen wirtschaftshistorischen Überblick über größtenteils gescheiterte sektorspezifische Industriepolitik in Europa.

74 Vgl. Felbermayr/Peterson (2021).

## 6 Innovationspolitische Ansatzpunkte

In der politischen Praxis erschöpfen sich Bestrebungen nach einer aktiveren Rolle des Staates im Innovationsprozess im Wesentlichen auf die Schaffung von immer neuen Förderböpfen, staatlichen Fonds und Investitionsplänen. Im Fokus politischer Kommunikation und medialer Aufmerksamkeit stehen kurzfristig symbolträchtige Summen, die vermeintliche Tatkraft und Entschlossenheit ausstrahlen, seien es 100 Milliarden für die Modernisierung der Bundeswehr, 450 Milliarden für einen öffentlichen Investitionsfonds, 800 Milliarden für den Wiederaufbau nach Corona oder 1 Billionen gegen den Klimawandel. Dabei folgt der politische Prozess einer verkehrten Chronologie, denn zunächst und hauptsächlich geht es um den Umfang und erst danach – wenn überhaupt – um die Verwendung. Mit mehr Geld allein werden sich innovationspolitische und unternehmerische Herausforderungen jedoch nicht lösen lassen.

In Vergessenheit gerät im Zuge der Debatte um das Für und Wider des unternehmerischen Staates die Weiterentwicklung einer Innovationspolitik, die der Komplexität und Natur von Innovationsprozessen gerecht wird und sich vor allem um die Schaffung besserer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen für Innovationen bemüht. Hierfür bedarf es struktureller Veränderungen und zielgenauer Instrumente einer technologieoffenen Innovationspolitik, deren Erfolg und Tragweite sich eben nicht in finanziellem Volumen und kurzfristigem Symbolcharakter bemessen lässt.

### 6.1 Ambitionierte Bildungspolitik

Es besteht kein Zweifel, dass im Bildungssystem die Grundlage für die innovatorische Leistungsfähigkeit eines Landes gelegt wird. Dennoch klaffen Anspruch und Wirklichkeit hier deutlich auseinander. Wäre dabei auch nur halb so viel politische Energie in die Erarbeitung von strukturellen bildungspolitischen Reformen geflossen wie in die Wiederbelebung staatlicher Industriepolitik, es hätten in den letzten Jahren wohl beträchtliche Fortschritte erzielt werden können.

Stattdessen scheint es fast so, als ob sich bildungspolitische Aktivitäten auf das halbjährlich vorgetragene Schauspiel zwischen Bundesregierung und Opposition beschrän-

ken, bei dem ausdiskutiert wird, wie viel zu langsam denn nun die Mittel des Digitalpakts abfließen.<sup>75</sup> Ob diese Mittel den gewünschten Effekt – die Digitalisierung der Schulen – überhaupt erzielen (können), wird schon lieber gar nicht mehr hinterfragt. Dabei ist Bildungsqualität nicht zuvorderst eine Frage des Geldes, sondern eine Frage von Governance, Anreizen und Fähigkeiten der Lehrkräfte.<sup>76</sup>

Gerade vor dem Hintergrund sich wandelnder Anforderungen an Schulen wäre ein leistungsfördernder und dezentraler Wettbewerb um die beste Lösung im Hinblick auf zeitgemäße Lernmethoden und -inhalte dringend nötig. Hierzu gehört die Entwicklung schlüssiger Konzepte für die Qualifizierung und Fortbildung von Lehrkräften ebenso wie die Stärkung von Leistungsanreizen, z.B. durch die Ausweitung transparenter, vergleichender Leistungserhebungen von Schülern. Nicht zuletzt sollten auch Mittel und Wege erprobt werden, unternehmerisches Denken und Handeln besser als bisher in der Schule zu vermitteln.

### 6.2 Universitäre Ausgründungen

Im Bereich der Hochschulen und Universitäten schneidet Deutschland nicht zuletzt wegen des verstärkten Einsatzes wettbewerblicher Instrumente, wie beispielsweise der Exzellenzstrategie, besser ab als in der Schulbildung. Trotzdem fehlt es deutschen Universitäten und Forschungseinrichtungen im internationalen Vergleich mit den USA oder Großbritannien sowie zunehmend auch asiatischen Ländern noch immer an Strahlkraft.<sup>77</sup> Gerade im digitalen Bereich droht Deutschland, im „Wettbewerb um die besten Köpfe“ ins Hintertreffen zu geraten.

Eine Schwäche des deutschen Forschungssystems ist die für Innovationen so entscheidende Umsetzung bzw. Anwendung von Forschungsergebnissen in der Praxis. Es ist daher zu begrüßen, dass es sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt hat, Ausgründungen aus dem universitären Kontext zu erleichtern und zu fördern. Der Plan zur Gründung einer Deutschen Agentur für Transfer und Innovation (DATI) ist gut gemeint.<sup>78</sup> Er wirkt jedoch zugleich ein wenig hilflos, da weitestgehend unklar ist, was der eigentliche Sinn und Zweck

<sup>75</sup> Dessen letztmalige Aufführung ergab, dass aus dem ursprünglichen Digitalpakt mit einem Volumen von 5 Mrd. Euro seit 2019 lediglich 423 Mio. abgeflossen, weitere 2,4 Mrd. Euro aber mittlerweile gebunden sind. Siehe Pressemitteilung 16/2022 des BMBF: „Stark-Watzinger/Prien: Weitere Beschleunigung des Digitalpakts nötig“.

<sup>76</sup> So zeigen beispielsweise die Pisa-Erhebungen, dass ab einem gewissen Ausgabenniveau die Leseperformance von Schülern nicht mehr mit Mehrausgaben für das Bildungssystem korreliert, vgl. OECD (2020).

<sup>77</sup> So ist im „QS World University Rankings 2022“ die höchstplatzierte deutsche Universität die Technische Universität München auf Platz 50.

<sup>78</sup> Vgl. BMBF (2022).

der Agentur sein soll. Dem Problem lediglich ein bürokratisch-administratives Gesicht zu geben, ist noch kein Beitrag zu dessen Lösung. Hinzu kommt, dass mit der Cyberagentur und der Agentur für Sprunginnovationen bereits zwei Institutionen mit ähnlichem Zweck bestehen, deren bisherige Ausgestaltung jedoch ebenfalls alles andere als ein Erfolg ist (siehe Kapitel 7.3).

Nachhaltiger wäre es, die Ziele Technologietransfer und Ausgründung als „dritte Säule“ neben Forschung und Lehre stärker in den Fokus universitärer Aufgabenerfüllung zu rücken.<sup>79</sup> Statt konkrete und kleinteilige Maßnahmen vorzugeben und immer komplexere Förderprogramme zu entwickeln, sollte Universitäten ausreichende Autonomie gewährt werden, dezentrale Strategien auszuarbeiten, deren Erfolg anhand von geeigneten Indikatoren überprüft werden kann. Die zähen Versuche der in diese Richtung gehenden bayerischen Hochschulreform zeigen, dass dies politisch keine einfache Aufgabe ist und auf mitunter starken Widerstand trifft.<sup>80</sup> Befürchtungen hinsichtlich einer „Ökonomisierung“ von Forschung sollten durch das politische Commitment entkräftet werden, dass für die zusätzliche Aufgabe auch zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Ein weiterer wichtiger Baustein für mehr universitäre Ausgründungen wäre es, den oftmals komplexen Aushandlungsprozess zur Verwertung von geistigem Eigentum zwischen Universitäten und Gründern radikal zu vereinfachen. Häufig beruhen Ausgründungen auf der Patentierung von Erfindungen, die im Rahmen öffentlich finanzierter Forschungsarbeit getätigt wurden. Ziel der Lizenzierung ist oftmals, zeitnahe Rückflüsse an Universitäten und Forschungseinrichtungen zu erzielen. Für Neugründungen, die unter hoher Unsicherheit ihre Geschäftstätigkeit aufbauen müssen, kann dies eine beträchtliche Markteintrittshürde sein, zumal die Aushandlung der Konditionen nicht selten ein langwieriger Prozess ist. Sinnvoller wäre ein standardisiertes Verfahren, bei dem Nutzungs- und Eigentumsrechte von universitären Patenten im Gegenzug für eine finanzielle Beteiligung ohne Stimmrecht („virtuelle Beteiligung“) an Ausgründungen übertragen werden.<sup>81</sup>

### 6.3 Öffentliche Beschaffung von Innovationen

Bei aller Skepsis gegenüber einer aktiven staatlichen Rolle im Innovationsprozess, sollte der Staat innovationspolitische Hebel, die ihm im Bereich der öffentlichen Beschaffung zur Verfügung stehen, zielgerichtet einsetzen. Hierfür bedarf es jedoch grundlegender Reformen im Beschaffungswesen, das bislang nicht gerade als risikoaffiner und innovationstreibender Akteur in Erscheinung getreten ist. So gilt es, das Vergaberecht zu vereinfachen und Verfahren zu beschleunigen, technologisches und marktwirtschaftliches Know-How in den Vergabeprozess einzubringen sowie eine möglichst dezentrale und wettbewerbliche Vergabe von Mitteln sicherzustellen. Zudem sollten Ausschreibungen verstärkt nach dem Bottom-Up-Prinzip erfolgen, das es Unternehmen ermöglicht, technologische Lösungen selbst einzubringen, anstatt detaillierte Vorabspezifikationen erfüllen zu müssen, die kaum Raum für Innovation lassen.<sup>82</sup>

Wenn man sich schon politisch darauf verlegt, Herausforderungen zuvorderst dadurch anzugehen, immer größere finanzielle Summen zu deren Bewältigung ins Schaufenster zu stellen, sollte man auch den nächsten Schritt gehen und sicherstellen, dass deren Verwendung möglichst effizient erfolgt. Dies gilt auch mit Blick auf das „notwendige Übel“ der in Zukunft mutmaßlich deutlich steigenden Verteidigungsausgaben. Empirische Untersuchungen zeigen, dass verteidigungsbezogene Ausgaben für Forschung und Entwicklung zu einem positiven Spillover-Effekt führen können, indem sie eine Ausweitung privatwirtschaftlicher Ausgaben für Forschung- und Entwicklung nach sich ziehen.<sup>83</sup> Wenn man also die Rüstungsausgaben schon deutlich erhöhen muss, sollte dabei ein Fokus auf technologische Innovation gelegt werden.

Auch die 2019 gegründete Agentur für Sprunginnovationen kann ein sinnvoller Ansatz für eine direktere staatliche Förderung von Innovationsprojekten sein. Dessen Erfolg beruht jedoch maßgeblich auf der Fähigkeit, schnell, flexibel und autonom über die Förderung ebenso wie die Einstellung von

79 Vgl. Bundesverband Deutsche Startups e.V. (2022).

80 Siehe [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de) vom 12.11.2021: „In welche Richtung sollen die bayerischen Hochschulen steuern?“.

81 Vgl. Bundesagentur für Sprunginnovationen (2022).

82 Vgl. Howell et al. (2021), die den Erfolg dieses Ansatzes in der US Air Force nachweisen.

83 Vgl. Moretti/Steinweder/van Reenen (2021).

Projekten zu entscheiden. Bislang kann die Agentur angesichts bürokratischer Hürden jedoch kaum die gewünschte Wirkung entfalten. Zudem ist es mehr als unglücklich, dass sie in den geteilten Kompetenzbereich von zwei Bundesministerien (Bildung und Wirtschaft) fällt, was zu der Sache schadendem Kompetenzgerangel führt.<sup>84</sup> Eine Innovationsagentur kann nur dann eine sinnvolle innovationspolitische Ergänzung darstellen, wenn sie so unabhängig wie möglich von politischer Beeinflussung agieren kann.

---

#### 6.4 Leistungsfähiges Finanzierungs- ökosystem

---

Deutschland weist ein im internationalen Vergleich niedriges Niveau an Wagniskapitalinvestitionen auf (siehe Kapitel 4.2). In den vergangenen Jahren wurde bereits versucht, die Finanzierungsbedingungen für Unternehmensgründungen durch die Bereitstellung von staatlich finanziertem Wagniskapital zu verbessern. Hierbei ist insbesondere die Schaffung des „Zukunftsfonds“ zu nennen, dessen verschiedene Einzelinstrumente insgesamt mit einem staatlichen Finanzierungsvolumen von 10 Milliarden Euro hinterlegt sind. Über Ko-Finanzierungsmodelle sollen weitere 20 Milliarden Euro privater Mittel mobilisiert werden.<sup>85</sup>

Auch wenn insbesondere der verfolgte Ansatz der Ko-Finanzierung geeignet erscheint, eine möglichst erfolgsversprechende Verwendung der Gelder zu gewährleisten, kann ein möglicher Mangel an privatem Kapital für Start-ups nicht

auf Dauer staatlich kompensiert werden. Ein leistungsfähiges Ökosystem für die Finanzierung von Innovationen und Unternehmen wird ohne wesentlich umfangreichere privatwirtschaftliche Investitionsaktivität nicht entstehen.

Vor diesem Hintergrund sollte von einer weiteren Ausweitung staatlichen Engagements in diesem Bereich abgesehen werden. Stattdessen gilt es, die Rahmenbedingungen für privates Wagniskapital zu verbessern. Dies bedingt eine Überprüfung steuerlicher Hemmnisse, wie beispielsweise die eingeschränkte Nutzbarkeit von Verlustvorträgen bei der Übernahme von Start-ups in der Verlustphase. Weiterhin sollten Anlagerestriktionen für institutionelle Anleger derart verringert werden, dass ihnen in größerem Umfang als bisher die Beimischung von Wagniskapitalanlagen offensteht. Ebenso bietet die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ohnehin erforderliche Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge einen Hebel, über den privatwirtschaftliche Mittel in risikoverträglichem Ausmaß dem Wagniskapitalmarkt zugeführt werden können.

Auch wenn der „Neue Markt“ in Deutschland im Zuge der dotcom-Blase krachend gescheitert ist, bleibt es in doppelter Hinsicht erstrebenswert, Börsengänge zu einem früheren Zeitpunkt auch in Deutschland zu erleichtern.<sup>86</sup> Einerseits fiele es jungen Unternehmen leichter, bereits in früheren Phasen ihrer Geschäftstätigkeit an größere Mengen Kapital zu kommen. Andererseits können Kleinanleger besser von den Wertzuwächsen wachstumsstarker Unternehmen profitieren, die ansonsten nur professionellen Venture Capital Fonds vorbehalten sind.

---

84 Siehe [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de) vom 11.7.2021: „Zu deutsch bei Innovationen“.

85 Vgl. Röhl (2021).

86 Vgl. Internet Economy Foundation (2022).

## 7 Das Leistungsprinzip als Fundament von Innovationen und Unternehmertum

Die im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Maßnahmen sollten politisch hohe Priorität genießen. Dennoch dürfte jede noch so umsichtig entworfene Agenda für mehr Innovationen und Unternehmertum für sich genommen nur begrenzte Wirkung entfalten.

Thomas Edison, der Erfinder der Glühbirne, wird oft mit den Worten zitiert, Genie sei zu einem Prozent Inspiration, aber zu 99 Prozent Transpiration. Es ist diese simple Botschaft, die in diesem Kontext in Deutschland in Vergessenheit zu geraten droht: Innovation wie Genie ist das Ergebnis harter Arbeit. Eine Arbeit, die sich ebenso wenig an den Staat auslagern lässt, wie staatliche Gelder sie ersetzen können – so verlockend und bequem diese Perspektive auch erscheinen mag.

Es bedarf möglichst vieler Menschen, die bereit sind, die mit unternehmerischer Arbeit an Innovationen verbundenen Risiken und Entbehrungen auf sich zu nehmen, große Unsicherheiten zu ertragen, von Normen und Konventionen abzuweichen sowie Widerstände und Skepsis zu überwinden. Eine innovatorische Trendwende kann daher nur in einem gesellschaftlichen Kontext gelingen, der neben der Fähigkeit auch die Bereitschaft zu erforderlicher Anstrengung und Leistung schafft. Es ist im Besonderen vor diesem Hintergrund besorgniserregend, dass in Deutschland eine zunehmende Erosion meritokratischer Prinzipien zu beobachten ist.

### 7.1 Das Leistungsprinzip in Marktwirtschaft und Meritokratie

Das Leistungsprinzip bildet das Fundament unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Die Soziale Marktwirtschaft ist in sich meritokratisch: Individuelle Leistung lohnt sich vor allem dann, wenn sie anderen Marktteilnehmern zugutekommt und menschliche Bedürfnisse erfüllt. Aus dem freien Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage am Markt ergeben sich zum einen Informationen über menschliche Präferenzen und wird unternehmerische bzw. innovatorische Anstrengung in die entsprechende Richtung gelenkt. Zum anderen fungiert die Aussicht auf Belohnung derjenigen Ideen, Innovationen und Unternehmen, die sich am Markt durchsetzen, als Anreiz, den Aufwand für deren Entwicklung auf sich zunehmen.

Das gesellschaftliche Äquivalent der Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung stellt die Meritokratie dar. In meritokratischen Gesellschaften ergibt sich der individuelle Erfolg aus der Summe von Leistung und Talenten oder Fähigkeiten – und nicht auf Basis von Hautfarbe, Geschlecht, Reichtum, persönlicher Beziehungen oder familiärer Abstammung.<sup>87</sup> Meritokratische Gesellschaften beruhen auf der Freiheit des Einzelnen, seinen Lebensweg eigenständig zu gestalten. Zentrale staatliche Aufgabe ist die Schaffung von größtmöglicher Chancengerechtigkeit und damit fairer Ausgangspositionen. Berufliche, gesellschaftliche oder politische Positionen werden auf Basis eines offenen Wettbewerbs vergeben.

Marktwirtschaft und Meritokratie liegt beiden der Gedanke zugrunde, dass sich die optimale Verteilung von knappen Ressourcen durch Wettbewerb ergibt und dass Leistung entsprechend der Fähigkeit, sich in diesem durchzusetzen, belohnt werden sollte. Gemeinsam incentivieren sie die Förderung von individuellen Fähigkeiten ebenso wie innovatorische Anstrengungen. Eine Meritokratie ohne Marktwirtschaft als dezentral gesteuertes „Belohnungssystem“ ist ebenso unvollendet, wie eine Marktwirtschaft, in der Positionen nicht auf Basis von Fähigkeit und Leistung vergeben werden.

### 7.2 Der Leistungsgedanke in der Kritik

Historisch betrachtet ist die Bedeutung des graduellen Übergangs zu Marktwirtschaft und Meritokratie kaum zu überschätzen. Ohne ihn wäre der enorme wirtschaftliche und innovatorische Fortschritt seit der Industrialisierung, der Ländern weltweit schwindelerregende Wohlstandsgewinne ermöglicht hat, kaum denkbar.

Ungeachtet dessen steht der Leistungsgedanke von Meritokratie und Marktwirtschaft zunehmend in der Kritik – aus entgegengesetzten Richtungen. Auf der einen Seite wächst die Unzufriedenheit mit einer als kaltherzig empfundenen Kehrseite des Leistungsprinzips: Wenn Aufstieg und Erfolg auf die eigene Leistung zurückzuführen sind, trägt der Einzelne ebenso die Verantwortung für seinen Misserfolg.<sup>88</sup>

In Ermangelung einer besser funktionierenden Gesellschaftsordnung kann dies jedoch kein Argument gegen das Leistungsprinzip sein, sondern allenfalls für die Verbesserung des sozialen Ausgleichs, der in Deutschland mit großem Auf-

<sup>87</sup> Vgl. Wooldridge (2021).

<sup>88</sup> Vgl. Sandel (2020).



wand und beachtlichem Erfolg betrieben wird. Auch mit verteilungspolitischer Nivellierung ließe sich fehlende Chancengerechtigkeit jedoch nicht kompensieren.<sup>89</sup> Im Gegenteil: Wer Leistung und das Ergreifen von Chancen fördern will, muss die Nicht-Belohnung fehlender Leistung zumindest bis zu einem gewissen und sozialverträglichen Grad ertragen können. Wer hingegen sozialstaatliche Bedürftigkeitsprüfungen für menschenunwürdig erklärt und es dem Staat und damit der ihn tragenden Gesellschaft verwehrt, eigenverantwortliche Gegenleistungen für finanzielle Hilfen zu fordern, bewirkt nichts anderes als die Abschaffung der meritokratischen Grundlage ihres Wohlstandes.

Auf der anderen Seite wird das Leistungsprinzip als ein zunehmend leeres Versprechen kritisiert, das elitäre Kreise zur Verteidigung und Vererbung vergangener Meriten verwendeten. Mit Blick auf die USA wird vor allem auf elitäre Bildungseinrichtungen verwiesen, die Zugang zumindest in Teilen eher nach dynastischen oder monetären Prinzipien statt dem Leistungsprinzip folgend erteilen.<sup>90</sup> Das Argument, dass meritokratische Gesellschaften nicht (mehr) gut genug oder besser funktionieren könnten, ist zwar ernst zu nehmen, überzeugt jedoch nicht als Argument zu ihrer Abschaffung. Meritokratie ist weder binär noch unveränderlich, vielmehr unterliegt sie ständiger Veränderung und ihre Umsetzung bedarf kontinuierlicher Arbeit. Erzielte Fortschritte sollten dabei nicht leichtfertig in Vergessenheit geraten. So war großen Teilen der Gesellschaft noch bis weit ins 20. Jahrhundert der Zugang zu Berufsgruppen oder die Teilnahme am wirtschaftlichen Leben wegen Diskriminierung auf Basis von u.a. Geschlecht oder Hautfarbe vollständig verwehrt.<sup>91</sup>

### 7.3 Die schleichende Erosion des Leistungsprinzips in Deutschland

Gesellschaftlich bestimmendes Narrativ hierzulande ist viel zu selten die Belohnung – und damit die implizite Forderung – von Leistung. Im Gegenteil: Politische Entscheidungen und

gesellschaftliche Debatten der vergangenen Jahre führten zumeist eher zu einer (unabsichtlichen) Schwächung von Leistungsanreizen und nährten das Anspruchsdenken gegenüber dem Staat.

Mit am deutlichsten wird dies in der Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen, das als Stilllegungsprämie für vermeintliche Verlierer wirtschaftlicher und technologischer Veränderungen fungieren würde, anstatt ihnen Chance und Anreiz zu eigenverantwortlicher wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Teilhabe zu bieten.<sup>92</sup> Ähnliches gilt für die Forderung nach einer Vier-Tage-Woche, nicht etwa als eigenverantwortliche Entscheidung für mehr Freiraum, sondern als staatlich verordnetes Leistungslimit.

Auch im Zuge der Corona-Pandemie wurden Leistungsanreize unterminiert. Kritisch zu sehen ist beispielsweise der mehrfach verlängerte Leistungsbezug des Kurzarbeitergeldes bei gleichzeitiger Leistungsausweitung. Die schmale Grenze von einem sinnvollen, kurzfristigen arbeitsmarktpolitischen Versicherungsinstrument zu einer fiskalisch wie ökonomisch kostspieligen, strukturkonservierenden Alimentierung von Nicht-Leistung sollte nicht überschritten werden. Die mehr als unterprioritäre Behandlung von Schulbildung in Phasen der Lockdowns dürfte in ihrer Signalwirkung ein Übriges getan haben: Bildung ist nachrangig. Die langfristigen Folgen reichen dabei womöglich über die Offenlegung eklatanter, digitaler Missstände hinaus: Der Anteil der 15- bis 19-Jährigen, die weder berufstätig sind, noch in irgendeiner Form an Bildung teilhaben, hat sich in den Pandemie Jahren 2020 und 2021 deutlich erhöht, zuletzt auf 5 Prozent.<sup>93</sup>

Fehlanreize zur Leistungsminderung bestehen weiterhin im Bereich von Niedrigeinkommen und ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Steuerbelastung und Transferleistungen.<sup>94</sup> So können die Hartz-IV-Hinzuverdienstregelungen dazu führen, dass sich eine Erhöhung von Arbeitszeit und Bruttoeinkommen nicht lohnt, da der Hinzuverdienst fast vollständig von Transferentzügen oder einsetzender Steuer- und Abgabenlast aufgeessen wird. In Extremfällen hat der, der mehr arbeitet, am Ende sogar weniger zur Verfügung. Ein

89 So zeigen Heckman/Landersø (2021), dass Dänemark zwar als internationales Musterbeispiel eines funktionierenden Sozialstaates mit minimaler Ungleichheit gilt. Dennoch zeigt sich im Vergleich mit den USA, die eine geringere sozialstaatliche Leistungsfähigkeit aufweisen, dass der familiäre Einfluss auf den späteren Erfolg von Kindern in Dänemark in etwa genauso stark ausgeprägt ist – mutmaßlich weil Kinder aus besser gestellten Haushalten u.a. besser in der Lage sind, vom universellen Bildungsangebot zu profitieren.

90 Vgl. Markovits (2019).

91 Vgl. Hsieh et al. (2019), die zeigen, dass sich ein Fünftel des Pro-Kopf-Wirtschaftswachstums der USA von 1960 bis 2010 durch die bessere Allokation von Talenten erklären lässt, die sich aus der Öffnung von hochqualifizierten Berufen unabhängig von Hautfarbe und Geschlecht ergab.

92 Vgl. Raddatz (2019) ausführlich zu den Problemen und unrealistischen Annahmen eines bedingungslosen Grundeinkommens.

93 Die Angaben beruhen auf Daten zu NEET-Raten von Eurostat, siehe [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat).

94 Vgl. Blömer/Fuest/Peichl (2019).

System, das Mehrleistung sogar bestraft, macht es umso schwieriger, sich durch eigene Anstrengungen aus der sozialstaatlichen Abhängigkeit zu befreien.

Wenn über Leistung gesprochen wird, dann eher im Kontext der Anerkennung von „erworbener Lebensleistung“ wie bei der Grundrente – verstanden als retrospektive Besserstellung arbiträrer Personenkreise unter dem Deckmantel des Arguments von Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Verletzung zentraler sozialstaatlicher Prinzipien.<sup>95</sup> Weit weniger Aufmerksamkeit als die nachträglichen Verschlimmbesserungen an vermeintlicher Verteilungsgerechtigkeit erfährt derweil der für Meritokratie und Marktwirtschaft mindestens ebenso zentrale Bereich der Chancengerechtigkeit. Fast schon traditionell schneidet Deutschland in dieser Hinsicht unterdurchschnittlich ab.<sup>96</sup>

In diesem Zusammenhang sollte es ein Alarmsignal sein, dass sich Deutschland entgegen der landläufig verbreiteten

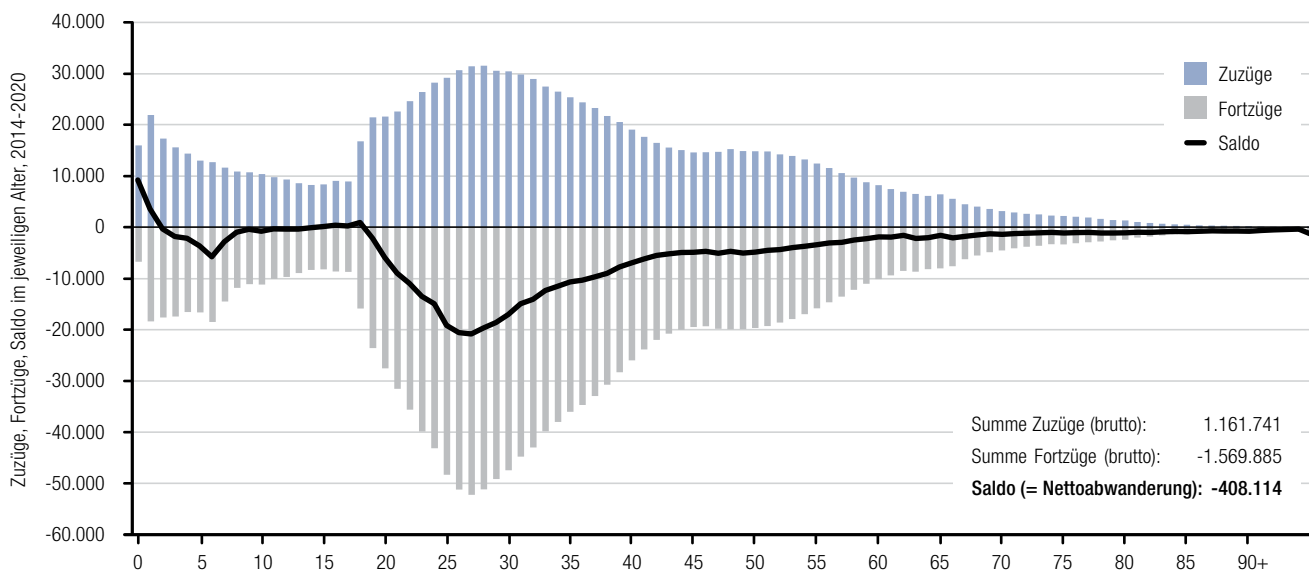
Anschauung vom Ein- zum Auswanderungsland (vgl. Abbildung 12) entwickelt. Vor allem junge, mutmaßlich gut ausgebildete Menschen entscheiden sich in wachsender Zahl, ihrem Heimatland den Rücken zuzukehren. Deren individuelle Entscheidung hat vielfältige Gründe, aber dürfte nicht selten damit zusammenhängen, dass die Aussichten, entsprechend der eigenen Leistung und Talente aufsteigen zu können, andernorts attraktiver sind.

Auch auf politischer Ebene hat das Leistungsprinzip alles andere als Hochkonjunktur. Politische Karrieren, so scheint es, hängen zunehmend weniger von fachlicher Qualifikation oder inhaltlicher Positionierung ab. Stattdessen dominiert politische Rationalität zu sehr die Sachrationalität und entscheiden Absprachen und Ränkespiele über politischen Erfolg. Zuweilen verständlich, aber definitiv zu oft werden Personalentscheidungen zudem von Quoten und Proporzgedanken beeinflusst. Man muss fachliche Expertise nicht als

Abbildung 12:  
Fehlende Chancen? – Deutschland wird vor allem für Jüngere zum Auswanderungsland

Migration deutscher Staatsbürger, 2014–2020 (kumuliert), nach Altersjahren

Quelle: Statistisches Bundesamt (2021), Genesis-Online-Datenbank.



95 Vgl. Raffelhüschen/Seuffert (2020) kritisch zur Grundrente.

96 Vgl. Raddatz (2012) zu Defiziten Deutschlands bei der Chancengerechtigkeit.

zwingend erforderliche Voraussetzung dafür sehen, ein guter (Fach-)Politiker zu sein. Sie aber vollständig auszublenden und inhaltlich indisponierte Minister über Jahre auf Posten durchzuschleppen, die erkennbar nicht den eigenen Fähigkeiten entsprechen, kann nicht im Sinne des demokratischen Erfinders liegen.

Ohnehin zeichnet sich das gesamte Staatswesen nicht gerade durch wettbewerblich bedingte Leistungsanreize aus. Nicht zuletzt hierin liegt ein Grund für die bestenfalls schleppende Modernisierung von Staat und Verwaltung mit zeitgemäßen, digitalen Technologien: Es fehlt schlicht an Anreizen für Veränderungen und Innovationen. Im Dickicht aus Paragraphen, Datenschutz und föderaler Strukturen lässt sich Nicht-Leistung verdecken und ist der Status quo die wesentlich angenehmere Alternative, als sich für Veränderungen zu verkämpfen.<sup>97</sup> In diesem Lichte ist auch die schleichende Beendigung leistungsabhängiger Bezahlung im öffentlichen Dienst zu sehen: Nachdem Leistungsprämien in Bund und Ländern nie wirklich Fuß fassten, sieht der jüngste Tarifab-

schluss der Kommunen vor, die eigentlich an Leistung geknüpften Mittel auch alternativ für „Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsplatzattraktivität, der Gesundheitsförderung oder der Nachhaltigkeit“ einzusetzen.<sup>98</sup> Deren allgemeine Zuteilung dürfte wesentlich attraktiver sein, als die mühselige Definition von Zielen und individueller Leistungsbewertung.

Keiner der genannten Punkte ist im Einzelnen entscheidend oder hat unmittelbare Wirkung auf die innovatorische unternehmerische Leistungsfähigkeit dieses Landes. In der Summe aber höhlt steter Tropfen den Stein: Die Erosion des Leistungsgedankens erfolgt schleichend. Gleichzeitig wächst das Anspruchsdenken gegenüber einem Staat, der sich und seine Gelder als Lösung aller Probleme geriert. Es sollte nicht verwundern, dass in einem solchen Umfeld erst die Bereitschaft und dann die Fähigkeit einer Gesellschaft leidet, sich der harten Arbeit Innovation zu widmen, sich für den steinigen Weg der Unternehmensgründung mit ungewissem Ausgang zu entscheiden oder das Risiko innovatorischen Fehlschlags auf sich zu nehmen.

<sup>97</sup> Vgl. hierzu ausführlich Lenz (2021).

<sup>98</sup> Siehe [www.faz.net](http://www.faz.net) vom 28.11.2021: „Der stille Abschied vom Leistungsprinzip“.

## 8 Fazit

Das zumindest rhetorische Bekenntnis der Ende des Jahres 2021 gebildeten Bundesregierung, mehr Fortschritt wagen zu wollen, ist so erfreulich wie notwendig. Gelingen könnte ein solches „Wagnis“ vor allem mit langfristig gedachten und strukturell wirkenden Maßnahmen für mehr Innovationen und Unternehmertum.

Es steht jedoch zu befürchten, dass politische Prioritäten angesichts kurzfristig drängenderer Probleme andere sein werden, sei es nun bedingt durch Pandemie, Krieg, Klima oder weitere künftige Krisen. Politisches Handeln, das ausschließlich kurzfristigen und -atmigen Denkmustern folgt, das schon vor mittelfristigen Risiken und Missständen die Augen verschließt und das nicht mehr zu ignorierende Probleme vor allem mit Geld zuzuschütten versucht, wird am Ende wenig Fortschritt bewirken können. Dass es der neuen Regierung noch nicht gelungen ist, mit alten Gewohnheiten zu brechen, zeigen die jüngsten Entlastungspakete. Unter dem Vorwand „staatspolitischer Verantwortung“ werden kurzfristig Geld, Kraftstoffnachlässe und Nahverkehrstickets unter die Leute gebracht. Was aber, wenn Öl und Gas auch im nächsten Jahr noch teurer werden – nicht zuletzt, weil klimapolitisch ein Anstieg von Energiepreisen gewünscht ist? Was, wenn die Inflation uns noch auf Jahre be- bzw. entgleitet?

Der politische Impuls, Probleme durch die finanzielle Milderung unerwünschter Symptome lösen zu wollen, ist auch mit Blick auf Innovationen und Unternehmertum wenig vielversprechend. Statt kurzfristig vor allem mit Geld zu locken und lenken zu wollen, gilt es, die strukturellen Voraus-

setzungen zu verbessern. Liberale Ordnungspolitik muss in diesem Kontext mehr sein als die bloße Abwehrschlacht gegen die Ausweitung staatlichen Interventionismus und eine weitere Erosion meritokratischer Prinzipien.

Hierzu gehört eine wesentlich ambitioniertere Bildungspolitik, welche die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit ernster nimmt und unternehmerisches Denken stärker fördert. Ebenso sollten Technologietransfer und Ausgründungen als „dritte Säule“ neben Forschung und Lehre stärker in den Fokus universitärer Aufgabenerfüllung rücken. Der Einsatz innovationspolitischer Hebel, die im Bereich der öffentlichen Beschaffung bestehen, sind bei wettbewerblicher und dezentraler Ausgestaltung am vielversprechendsten. Handlungsbedarf besteht zudem im Hinblick auf die Schaffung eines leistungsfähigeren Ökosystems für die privatwirtschaftliche Finanzierung von Innovationen.

Vor allem aber bedarf es einer Wiederbelebung meritokratischer Prinzipien durch die aktive Gestaltung und eine bessere Verankerung des Leistungsprinzips, das sozialen Aufstieg durch Chancengerechtigkeit ermöglicht und unternehmerisches Denken als Treiber von Innovation versteht. Dies wird nicht von heute auf morgen geschehen, noch kann es durch die Abarbeitung einer koalitionsvertragskonformen Liste aus Einzelmaßnahmen gelingen. Vielmehr braucht es die nachhaltige und gelebte politische Bereitschaft, den Leistungsgedanken wieder stärker in den Fokus gesellschaftlicher Diskurse zu stellen und als Ausgangspunkt des eigenen Handelns zu nehmen.

## Literatur

- Abramovitz, Moses** (1956), Resource and Output Trends in the United States since 1870, *American Economic Review*, 46(2), S. 5-23.
- Acemoglu, Daron und James A. Robinson** (2013), *Why Nations Fail – The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, London.
- Aghion, Philippe** (2018), Innovation and Growth from a Schumpeterian Perspective, *Revue d'économie politique*, 128 (5), S. 693-711.
- Akcigit, Ufuk und Sina Ates** (2021), Ten Facts on Declining Business Dynamism and Lessons from Endogenous Growth Theory, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 13 (1), S. 257-298.
- Andrews, Dan; Criscuolo, Chiara und Peter Gal** (2015), *Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries, The Future of Productivity: Main Background Papers*, OECD, Paris.
- Banerjee, Ryan und Boris Hofmann** (2020), *Corporate Zombies: Anatomy and Life Cycle*, BIS Working Papers, No 882, Bank for International Settlements, Basel.
- Baumol, William** (2002), *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton.
- Bersch, Johannes; Berger, Marius und Lena Füner** (2022), *Unternehmensdynamik in der Wissenswirtschaft in Deutschland 2020 – Gründungen und Schließungen von Unternehmen, Gründungsdynamik in den Bundesländern, Internationaler Vergleich, Wagniskapital-Investitionen in Deutschland und im internationalen Vergleich, Studie zum deutschen Innovationssystem, Nr. 3-2022*, Expertenkommission Forschung und Innovation, Mannheim.
- Bertschek, Irene; Bonin, Holger; Canter, Uwe; Häussler, Carolin; Hölzle, Katharina und Till Requate** (2022), *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2022*, Expertenkommission Forschung und Innovation, Berlin.
- Blömer, Maximilian; Fuest, Clemens und Andreas Peichl** (2019), Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) – Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, *ifo Schnelldienst*, 72 (4/2019), S. 34-43.
- Bloom, Nicholas; Jones, Charles; van Reenen, John und Miachel Webb** (2020), Are Ideas Getting Harder to Find?, *American Economic Review*, 110 (4), S. 1104-1144.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung** (2022), *Deutsche Agentur für Transfer und Innovation (DATI)*, Grobkonzept: Eckpunktepapier, [www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/\\_pressestelle/pressemitteilung/2022/04/Eckpunktepapier.pdf;jsessionid=DD53EA8599CBB5DCE5AD4E1BDA75AB6D.live722?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/_pressestelle/pressemitteilung/2022/04/Eckpunktepapier.pdf;jsessionid=DD53EA8599CBB5DCE5AD4E1BDA75AB6D.live722?__blob=publicationFile&v=7).
- Braun, Reiner; Weik, Stefan und Ann-Kristin Achleitner** (2021), Follow the Money: How Venture Capital Facilitates Emigration of Firms and Entrepreneurs in Europe, <https://ssrn.com/abstract=3415370>.
- Bundesagentur für Sprunginnovationen** (2022), *Gesucht: Koalition der Willigen in Politik, Forschungseinrichtungen und Hochschulen für einen IP Transfer 3.0*, [www.sprind.org/de/artikel/gesucht-koalition-der-willigen-fuer-ip-transfer-3-0/](http://www.sprind.org/de/artikel/gesucht-koalition-der-willigen-fuer-ip-transfer-3-0/).
- Bundesverband Deutsche Startups e.V.** (2022), *Positionspapier zur „umfassenden Startup-Strategie“ der Bundesregierung*, Berlin, [www.startupverband.de/fileadmin/startupverband/mediaarchiv/Politik/20220331\\_Positionspapier\\_Startup-Strategie\\_final.pdf](http://www.startupverband.de/fileadmin/startupverband/mediaarchiv/Politik/20220331_Positionspapier_Startup-Strategie_final.pdf).
- Christofzik, Désirée; Elstner, Steffen; Feld, Lars und Christoph Schmidt** (2021), *Unraveling the Productivity Paradox: Evidence for Germany*, CEPR Discussion Paper, No. DP16187, <https://ssrn.com/abstract=3886627>.
- Crafts, Nicholas** (2004), Steam as a General Purpose Technology: A Growth Accounting Perspective, *The Economic Journal*, 114 (495), S. 338-351.
- Crafts, Nicholas** (2018), The Productivity Slowdown: Is it the 'New Normal'?, *Oxford Review of Economic Policy*, 34 (3), S. 443-460.
- Decker, Ryan; Haltiwanger, John; Jarmin, Ron und Javier Miranda** (2017), Declining Dynamism, Allocative Efficiency, and the Productivity Slowdown, *American Economic Review*, 107 (5), S. 322-326.
- Dolgin, Elie** (2021), The Tangled History of mRNA Vaccines, *Nature*, 597, S. 318-324.
- Edler, Jakob und Jan Fagerberg** (2017), *Innovation Policy: What, Why, and How*, *Oxford Review of Economic Policy*, 33 (1), S. 2-23.
- Eilfort, Michael und Jörg König** (2017), *Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform*, *Jahrbuch des Föderalismus*, 18, S. 76-88.
- 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.
- Felbermayr, Gabriel und Sonja Peterson** (2021), *Subventionen im Politikmix des Europäischen Green Deals: The Good, the Bad, and the Ugly*. In: *Chancen und Risiken in der Politik des Green Deal – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen*, Stiftung Familienunternehmen (ed.), München.
- Filiou, Despoina** (2021), *The Pfizer-BioNTech Vaccine: Openness and Collaboration to Tackle the World's Problems*, The Open University Business School, <https://business-school.open.ac.uk/news/pfizer-biontech-vaccine-openness-and-collaboration-tackle-world%E2%80%99s-problems>.
- GEM – Global Entrepreneurship Monitor** (2022), *Global Entrepreneurship Monitor 2021/2022, Global Report: Opportunity Amid Disruption*, Global Entrepreneurship Research Association, London.
- Hagedoorn, John** (1996), Innovation and Entrepreneurship: Schumpeter Revisited, *Industrial and Corporate Change*, 5 (3), 883-896.
- Heckman, James und Rasmus Landersø** (2021) *Lessons for Americans from Denmark About Inequality and Social Mobility*, *Labour Economics*, forthcoming.
- Howell, Sabrina; Rathje, Jason; van Reenen, John und Jun Wong** (2021), *Opening up Military Innovation: Causal Effects of 'Bottom-up' Reforms to U.S. Defense Research*, IZA Discussion Paper Series, No. 14297, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Hsieh, Chang-Tai; Hurst, Erik; Jones, Charles und Peter Klenow** (2019), The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth, *Econometrica*, 87 (5), S. 1439-1474.
- IMF – International Monetary Fund** (2019), *World Economic Outlook: Growth Slowdown, Precarious Recovery*, April 2019, Washington.
- Internet Economy Foundation** (2022), *Input zur Start-up-Strategie (2022), Stellungnahme zur Online-Konsultation zur Startup-Strategie der Bundesregierung*, [www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Start-Up-Strategie/ief.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Stellungnahmen-Start-Up-Strategie/ief.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Isaacson, Walter** (2014), *The Innovators – How a Group of Hackers, Geniuses and Geeks Created the Digital Revolution*, London.
- Kline, Stephen und Nathan Rosenberg** (1986), *An Overview of Innovation*. In: *Proposals for Economic Growth: The Positive Sum Strategy – Harnessing Technology for Economic Growth*, Landau, Ralph und Nathan Rosenberg (eds.), Washington DC, S. 275-305.

- König, Jörg** (2021), EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?, Kurzinformation, Juli 2021, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Krugman, Paul** (1994), *The Age of Diminished Expectations*, Cambridge.
- Kwon, Soonwoo; Lee, Jihong und Sokbae Lee** (2017), International Trends in Technological Progress: Evidence from Patent Citations, 1980–2011, *The Economic Journal*, 127 (605), S. F50-F70.
- Lenz, Fulko** (2020a), Europa im Systemwettbewerb mit China – Trugschlüsse, Schutzinstrumente und offensive Antworten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 150, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Lenz, Fulko** (2020b), Plattformökonomie – zwischen Abwehr und Wunschenken, Zeitthemen 03, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Lenz, Fulko** (2021), Der digitale Staat – Transparenz als Digitalisierungsmotor, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 155, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Liang, James; Wang, Hui und Edward Lazear** (2018), Demographics and Entrepreneurship, *Journal of Political Economy*, 126 (S1), S. 140-196.
- Markovits, Daniel** (2019), *The Meritocracy Trap: The Tyranny of Just Desserts*, New York.
- Mazzucato, Mariana** (2018), *The Entrepreneurial State – Debunking Public vs Private Sector Myths*, London.
- McCloskey, Deirdre und Alberto Mingardi** (2020), *The Myth of the Entrepreneurial State* (2020), London/Great Durnford.
- Metzger, Georg** (2021), Gründungstätigkeit 2020 mit Licht und Schatten: Corona-Krise bringt Tiefpunkt im Vollerwerb, birgt für viele aber auch Chancen, KfW-Gründungsmonitor 2021, KfW Research, Frankfurt am Main.
- Miller, Joe; Türeci, Özlem und Uğur Şahin** (2021), Projekt Lightspeed: Der Weg zum BioNTech-Impfstoff – und zu einer Medizin von morgen, Hamburg.
- Mingardi, Alberto** (2015), A Critique of Mazzucato's Entrepreneurial State, *Cato Journal*, 35 (3), S. 603-625.
- Mokyr, Joel; Vickers, Chris; Ziebarth und Nicolas L. Ziebarth** (2015), The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?, *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3), S. 31–50.
- Moretti, Enrico; Steinwender, Claudia und John van Reenen** (2021), The Intellectual Spoils of War? Defense R&D, Productivity and International Spillovers, NBER Working Paper Series, 26483, Cambridge.
- Naudé, Wim und Paula Nagler** (2018), Technological Innovation, Entrepreneurship and Productivity in Germany, 1871-2015, SPRU Working Paper Series, 2018-02 (January), Brighton.
- Nuvolari, Alessandro; Verspagen, Bart und Nick von Tunzelmann** (2011), The Early Diffusion of the Steam Engine in Britain, 1700-1800: A Reappraisal, *Cliometrica*, 5, S. 291-321.
- OECD** (2020), *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, Paris.
- OECD/Eurostat** (2018), *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, Paris/Luxembourg.
- Owen, Geoffrey** (2012) *Industrial Policy in Europe Since the Second World War: What has Been Learnt?*, ECIPE Occasional Paper, No. 1/2012, Brüssel.
- Poitiers, Nicolas und Pauline Weil** (2022), Opaque and Ill-Defined: The Problems with Europe's IPCEI Subsidy Framework, Blog Post, Bruegel, [www.bruegel.org/2022/01/opaque-and-ill-defined-the-problems-with-europes-ipcei-subsidy-framework/](http://www.bruegel.org/2022/01/opaque-and-ill-defined-the-problems-with-europes-ipcei-subsidy-framework/).
- PwC – PricewaterhouseCoopers** (2021), *Global IPO Watch 2021*, A PwC Global IPO Centre publication, [www.pwccn.com/en/ipo/pwc-global-ipo-watch-feb2022.pdf](http://www.pwccn.com/en/ipo/pwc-global-ipo-watch-feb2022.pdf).
- Raddatz, Guido** (2012), Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raddatz, Guido** (2015), Mehr Arbeit wagen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 129, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raddatz, Guido** (2019), Das bedingungslose Grundeinkommen – ein Luftschloss, Zeitthemen 02, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, Bernd und Stefan Seuffert** (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Ridley, Matt** (2021), *How Innovation Works – And Why it Flourishes in Freedom*, New York.
- Röhl, Klaus-Heiner** (2021), Start-ups und Venture Capital in Deutschland – Bringt der Zukunftsfonds neue Schubkraft für die Gründerkultur?, IW Policy Paper 28/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Sandel, Michael** (2020), *The Tyranny of Merit – What's Become of the Common Good?*, New York.
- Schnellenbach, Jan** (2021), Gehört der Impfstoff uns allen? Die Diskussion um Patentschutz und öffentliche Fördermittel bei Biontech, *Wirtschaftliche Freiheit*, [www.wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=29146](http://www.wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=29146).
- Schumpeter, Joseph** (1934), *The Theory of Economic Development*, London.
- Silverberg, Gerald und Bart Verspagen** (2007), The Size Distribution of Innovations Revisited: An Application of Extreme Value Statistics to Citation and Value Measures of Patent Significance, *Journal of Econometrics*, 139 (2), S. 318-339.
- Soete, Luc; Verspagen, Bart und Bas ter Weel** (2010), Chapter 27 - Systems of Innovation. In: Hall, Bronwyn und Rosenberg, Nathan (eds.), *Handbook of the Economics of Innovation*, Volume 2, Amsterdam, S. 1159-1180.
- Solow, Robert** (1987), We'd Better Watch Out, *New York Times Book Review* (July 12, 1987), S. 36.
- Sternberg, Rolf; Gorynia-Pfeffer, Natalia; Stolz, Lennard; Baharian, Armin; Schauer, Julia; Chlosta, Simone und Matthias Wallisch** (2021), *Global Entrepreneurship Monitor 2020/2021 Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich – Länderbericht Deutschland 2020/21*, RWK Kompetenzzentrum, Eschborn.
- Weiß, Reinhold; Kanzler, Kristof und Robert Fiesel** (2022), Biontechs Steuerbooster und seine Nebenwirkungen auf das Finanzgefüge, *Wirtschaftsdienst*, 102(2), S. 114-122.
- Wooldridge, Alan** (2021), *The Aristocracy of Talent, How Meritocracy Made the Modern World*, New York.
- ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung** (2022), *Innovationen in der deutschen Wirtschaft, Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2021*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Zuckerman, Gregory** (2021), *A Shot to Save the World: The Inside Story of the Life-or-Death Race for a COVID-19 Vaccine*, London.



## Executive Summary

Innovationen bilden die Grundlage unseres Wohlstands und sind der Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung wachsender Herausforderungen. Umso mehr Anlass zur Besorgnis geben daher die sich mehrenden Anzeichen **schwindender Innovationstätigkeit und sinkender unternehmerischer Dynamik** in Deutschland. So sind beispielsweise der Anteil innovativer Unternehmen und die Zahl von Neugründungen rückläufig und hat die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Patente im internationalen Vergleich abgenommen.

Neue Innovationserfolge mit globaler Strahlkraft – wie es die Entwicklung des mRNA-basierten Impfstoffes gegen das Corona-Virus war – sind in Deutschland hingegen die Ausnahme. Gerade dieses Beispiel verdeutlicht die **Parallelität zwischen unternehmerischem Erfolg und konkreten Verbesserungen** für die unzähligen Nutznießer von Innovationen außergewöhnlich eindrücklich. Zu diesen Profiteuren zählt nicht zuletzt auch der Fiskus, dem der Erfolg von BioNTech **erhebliche Steuermehreinnahmen** beschert. Allein schon aus fiskalischem Eigeninteresse sollte deshalb die Förderung von Innovationen und Unternehmertum höchste wirtschaftspolitische Priorität genießen.

Politische Absichtserklärungen in diese Richtung sind begrüßenswert und notwendig, allzu oft basieren sie allerdings auf einem völlig **falschen Verständnis von Innovationsprozessen**. Eine der zentralen und oft verkannten Eigenschaften von Innovationen ist die, dass sie im Vorhinein unbestimmt sind und nur in der Rückschau offensichtlich erscheinen. Ihre Unplanbarkeit folgt aus dem **iterativen, dezentralen und graduellen Charakter** von Innovationsprozessen. Eingebettet in marktbasierende, wettbewerbliche Feedbackmechanismen ermöglicht es zudem erst **die Kommerzialisierung von Technologien und Ideen**, diese zum Vorteil anderer nutzbar und zugänglich zu machen. Durch Innovationen real existierende Probleme zu lösen oder Bedürfnisse zu erfüllen, ist und bleibt daher eine **originär unternehmerische Aufgabe**.

Bedenklich ist vor diesem Hintergrund der wachsende staatliche Anspruch, es besser zu wissen und planend und selektiv in Innovationsprozesse eingreifen zu wollen. Ein in noch so vermeintlich weiser Voraussicht und guter Absicht handelnder „**unternehmerischer Staat**“ folgt der Logik politischer Prozesse und agiert weitestgehend entkoppelt von den für Innovationen so entscheidenden **marktbasierenden Feedbackmechanismen**. Hinzu kommt, dass sich

innovationspolitische Bestrebungen in der politischen Praxis zumeist auf die Schaffung von immer neuen Fördertöpfen, staatlichen Fonds und Investitionsplänen beschränken. Im Fokus politischer Kommunikation und medialer Aufmerksamkeit steht vor allem die Höhe **kurzfristig symbolträchtiger und inflationärer Summen**. Erst danach geht es – wenn überhaupt – um die Verwendung der Gelder. Damit weckt der Staat eine **Erwartungshaltung, die er nicht erfüllen kann**: Innovationen lassen sich weder einfach mit Geld kaufen noch an den Staat auslagern. Vielmehr sind sie zuallererst das Ergebnis **harter Arbeit**.

Deshalb bedarf es vor allem einer **Wiederbelebung und aktiven Gestaltung des Leistungsprinzips**, das sozialen Aufstieg durch Chancengerechtigkeit ermöglicht. Nicht erst seit der Corona-Pandemie ist das wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Klima von **Bequemlichkeit, Anspruchsdenken und der Erosion von Leistungsanreizen** gekennzeichnet. In solch einem gesellschaftlichen Umfeld leidet unweigerlich erst die Bereitschaft und dann die Fähigkeit, Innovationen und erfolgreiche Unternehmen hervorzubringen. Bei allen Verbesserungsmöglichkeiten des meritokratischen Prinzips im Detail: Wer **Leistung und das Ergreifen von Chancen fördern** will, muss die Nicht-Belohnung fehlender Leistung zumindest bis zu einem gewissen und sozialverträglichen Grad ertragen können. Die erforderliche gesellschaftliche und politische Trendumkehr bedarf kontinuierlicher Arbeit und der **nachhaltigen politischen Bereitschaft, den Leistungsgedanken** wieder stärker in den Fokus gesellschaftlicher Diskurse zu stellen und als Ausgangspunkt politischen Handelns zu nehmen.

Auf der Basis eines solchen Fundaments verspricht eine Innovationspolitik, die technologieoffen und strukturell wirkt, deutlich größeren Erfolg. Notwendig ist hierzu eine wesentlich **ambitioniertere Bildungspolitik**, welche die Verwirklichung von Chancengerechtigkeit ernster nimmt und unternehmerisches Denken stärker fördert. Ebenso sollten **Technologietransfer und Ausgründungen** erleichtert werden und als „dritte Säule“ neben Forschung und Lehre mehr in den Fokus universitärer Aufgabenerfüllung rücken. Innovationspolitische Hebel im Bereich der **öffentlichen Beschaffung** gilt es, wettbewerblich und dezentral auszugestalten. Handlungsbedarf besteht zudem im Hinblick auf die Schaffung eines **leistungsfähigeren Ökosystems für die privatwirtschaftliche Finanzierung von Innovationen**.

# ARMUT UND UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND EMPÖRUNGSDEBATTEN FÜHREN IN DIE IRRE

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 162 | April 2022



Guido Raddatz

# ARMUT UND UNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND EMPÖRUNGSDEBATTEN FÜHREN IN DIE IRRE

Guido Raddatz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 162

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Wachsende Armut und soziale Ungleichheit? Eine zunehmend emotionalisierte Debatte 04
  - 2** Armuts- und Ungleichheitsmessung –  
unterschiedliche Herangehensweisen und mögliche Missverständnisse 07
    - 2.1** Armutskonzepte 08
    - 2.2** Daten und ihre Erfassung 11
    - 2.3** Einkommen und/oder Vermögen? 13
  - 3** Armut und Ungleichheit in Deutschland: ein (empirischer) Überblick 16
    - 3.1** Die Entwicklung im Zeitablauf 16
    - 3.2** Deutschland im internationalen Vergleich 22
  - 4** Aktuelle Entwicklungen 24
    - 4.1** Verteilungspolitische Auswirkungen der Corona-Pandemie 24
    - 4.2** Die Verteilungswirkungen einer expansiven Geldpolitik und niedriger Zinsen 25
  - 5** Wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsoptionen 27
- Literatur 29
- Executive Summary 32

© 2022

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

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © rangizzz (Brille) & Olga Tik (Häuser) – Adobe Stock  
(verändert)



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

## Vorwort

Die sozial- und wirtschaftspolitische Diskussion in Deutschland wird immer wieder durch einseitige Verteilungsdebatten geprägt. Ungeachtet der bis zum Ausbruch der globalen Corona-Pandemie guten wirtschaftlichen Rahmendaten, steigender Trends bei Beschäftigung, Löhnen und Renten sowie eines Allzeithochs bei den staatlichen Steuereinnahmen dominiert schon seit längerem allzu oft eine rückwärtsgerichtet verklärende, „verteilungsskeptische“ Sicht. Früher sei es vielen Menschen in Deutschland besser gegangen, die Armut nehme seit den 1990er-Jahren kontinuierlich zu, erfasse inzwischen selbst breite Teile der Mittelschicht und unsere Wirtschaftsordnung könne man nicht mehr guten Gewissens als Soziale Marktwirtschaft bezeichnen, so einige der geäußerten Diagnosen. Mit einer selektiven Faktenauswahl und einseitig zugespitzten Interpretationen statistischer Daten wird versucht, dieses Bild argumentativ zu untermauern und in die gesellschaftspolitische Diskussion zu transportieren – oft auch zum besonderen Nutzen derjenigen, die für andere zu kämpfen vorgeben.

Die politischen Forderungen, die aus den so gewonnenen Befunden abgeleitet werden, können ökonomisch höchst bedenklich sein, wenn man die mit ihnen verbundenen Nebenwirkungen berücksichtigt. Sie laufen häufig darauf hinaus, dass der Staat – im Sinne eines Reparaturbetriebes – in noch stärkerem Maße als bisher Verteilungsgerechtigkeit herstellen solle. Dementsprechend stehen höhere Steuerbelastungen und großzügigere staatliche Ausgaben, insbesondere für Transferzahlungen, ganz oben auf der politischen Agenda der Verteilungskritiker.

Doch was wären die Folgen einer solchen Politik? Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft könnte leiden, ökonomische Leistungsanreize würden in der Summe geschmälert und Wachstumspotentiale drohen zunichte gemacht zu werden. Übertreibt man es mit der staatlichen Umverteilungspolitik, ist am Ende eine Wohlstandsvernichtende Abwärts Spirale nicht auszuschließen. Ein Weiteres kommt hinzu: Das permanente Skandalisieren der vermeintlich ungerechten Verteilungsergebnisse droht zu einer wachsenden Entfremdung der Bürger von der Sozialen Marktwirtschaft zu führen und populistische Stimmen an den politischen Rändern zu befördern. Natürlich darf nichts schön geredet werden. Aber die politischen Lösungen sollten dauerhaft tragfähig und zukunftsorientiert sein. Bei den zunehmenden Rufen nach mehr staatlichem Schutz, mehr Protektionismus und einem diskretionär agierenden interventionistischen Staat ist das mehr als zweifelhaft. Mit Ordnungspolitik und einer regelgebundenen Sozialen Marktwirtschaft haben solche Forderungen nichts mehr zu tun.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet die vorliegende Studie die allzu häufig einseitige und auf einer selektiven Faktenauswahl beruhende Armuts- und Ungleichheitsdiskussion in Deutschland kritisch. Durch ein realistisches Aufzeigen der tatsächlichen, durchaus vielschichtigen Situation wird zugleich der Blick auf die eigentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen gelenkt, die angegangen werden müssen, um die Soziale Marktwirtschaft zukunftsfähig zu halten. Dazu gehören adäquate wirtschafts- und sozialpolitische Antworten auf den Alterungsprozess der Bevölkerung, die voranschreitende Digitalisierung und Vernetzung der Arbeitswelt sowie die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, um die Wachstumsdynamik in Deutschland nicht nur zu erhalten, sondern zu befördern. Den Menschen stattdessen einfach immer höhere staatliche Transferleistungen zu versprechen, ist alles andere als zielführend. Ein Sozialausgabenanteil am Bundeshaushalt, der in den letzten beiden Dekaden um 10 Prozentpunkte auf über 50 Prozent angewachsen ist, und eine im langfristigen Trend ebenfalls steigende Sozialleistungsquote, die sich inzwischen auf deutlich über 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beläuft, zeigen vor allem zweierlei: Erstens hat es in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten keineswegs einen immer wieder postulierten sozialen Kahlschlag gegeben. Im Gegenteil, noch nie gaben wir – auch relativ gesehen – so viel für Soziales aus wie heute. Und zweitens wird deutlich, dass die dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind, da sich die angesprochenen Quoten nicht beliebig erhöhen lassen – weder mathematisch und schon gar nicht ökonomisch. Macht man sich darüber hinaus bewusst, dass die voranschreitende Bevölkerungsalterung ohnehin mit einem überproportionalen Anstieg der altersabhängigen Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege einhergehen wird, haben wir – gemessen an den impliziten Schulden, die sich daraus ergeben – das Ende der Fahnenstange wohl schon erreicht, wenn nicht gar überschritten. Auch das muss eine kluge, zukunftsorientierte Sozialpolitik im Hier und Heute berücksichtigen.

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 Wachsende Armut und soziale Ungleichheit? Eine zunehmend emotionalisierte Debatte

Breitet sich in Deutschland seit Jahren eine wachsende Armut aus? Führen stagnierende oder gar sinkende Reallöhne sowie eine steigende Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse zu einer schrumpfenden Mittelschicht, die sich zudem angesichts weitreichender Strukturveränderungen stärker als früher um ihre wirtschaftliche Zukunft sorgen muss? Werden immer mehr Menschen vom ökonomischen Wohlstandsgewinn ausgeschlossen und profitieren am Ende nur noch einige wenige vom Wirtschaftswachstum, so dass die Schere zwischen Arm und Reich kontinuierlich weiter auseinander geht? Mit anderen Worten: Geht es vielen Menschen inzwischen schlechter als Ende des letzten Jahrhunderts, nehmen die sozialen Unterschiede zu und ist Deutschland somit in den zurückliegenden Jahrzehnten sozial ungerechter geworden?

Dieser Eindruck drängt sich geradezu auf, wenn man auf so manche medialen Schlagzeilen, Verlautbarungen von Interessengruppen und Sozialverbänden, aber auch auf Analysen und Stellungnahmen aus Teilen der Wissenschaft blickt, die die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion der letzten Jahre mit prägen.<sup>1</sup> Nicht nur TV-Beiträge mit Titeln wie „Sozialer Sprengstoff: Wie die Bundesregierung die Kluft zwischen Arm und Reich vergrößert“<sup>2</sup> oder Talkshows zu Themen wie „Billige Arbeit, Abstiegsangst – wer stoppt die Spaltung des Landes?“<sup>3</sup> sind seit Jahren regelmäßig an der Tagesordnung. Auch in Printmedien finden sich immer wieder zugespitzte Schlagzeilen, die sich auf einseitig ausgerichtete Studien beziehen. So titelten etwa die Zeitungen FAZ und Handelsblatt im Oktober 2019 in Anlehnung an eine Publikation des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts

(WSI) der Hans-Böckler-Stiftung<sup>4</sup> „Einkommensungleichheit in Deutschland auf neuem Höchststand“<sup>5</sup> bzw. „Einkommen in Deutschland sind so ungleich verteilt wie nie zuvor“<sup>6</sup>.

Der Paritätische Gesamtverband – in seinem nicht zuletzt auch durch Eigeninteresse geprägten Bemühen, die Lage eher zu problematisieren – spricht in den Pressemitteilungen zu seinen periodisch veröffentlichten „Paritätischen Armutsberichten“ wahlweise davon, dass es einen „Anstieg der Armut auf einen neuen Höchststand“ gebe (2017),<sup>7</sup> dass „Deutschland ein sozial tief zerklüftetes Land“ sei (2019)<sup>8</sup> oder dass sich die „Armut in Deutschland auf Rekordhoch“ befinde (2020).<sup>9</sup> Da dabei zum Teil eher unübliche – die eigene Botschaft unterstützende – statistische Abgrenzungen bei der Armutsdefinition verwendet werden,<sup>10</sup> verstärkt sich der Eindruck, dem Paritätischen Gesamtverband gehe es vor allem darum, mit zugespitzten Botschaften einen fruchtbaren Resonanzboden für seine Forderungen in Presse und Öffentlichkeit zu bereiten.<sup>11</sup>

Die politische Zielsetzung, die mit dieser Strategie verfolgt wird, spiegelt sich besonders gut im Titel seines Armutsberichts<sup>12</sup> aus dem Jahr 2020 wider: „Gegen Armut hilft Geld“. Das mag zwar vordergründig banal klingen, zeichnet sich aber durch eine einfache politische Botschaft aus. Mehr Umverteilung, also höhere Steuern und großzügigere Transfers, sollen das Problem lösen. Solche einseitigen Versuche der politischen Meinungssteuerung sind natürlich legitim, basieren aber auf einer verkürzten Problem(lösungs)analyse – jedenfalls aus gesamtgesellschaftlicher Sicht. Im Grundsatz erinnert dieses Rufen nach mehr staatlichem Geld eher an

1 Bereits im Jahr 2016 diagnostizierten beispielsweise Feld/Schmidt (2016) eine „emotional aufgeheizte Debatte über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen“, die Deutschland überziehe, und sprachen von einer „regelrechten Skandalisierungskampagne, deren schrille Töne die Medien noch verstärken“. Vgl. ähnlich Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017) sowie Stelter (2020).

2 So ein Beitrag in der Sendung Monitor vom 04.02.2016, siehe <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/sozialer-sprengstoff-100.html>.

3 Dies war das Thema der Talkshow von Maybrit Illner am 29.11.2018, siehe <https://www.phoenix.de/sendungen/gespraech/maybrit-illner/billige-arbeit-abstiegsangst--wer-stoppt-die-spaltung-des-landes-a-519255.html>.

4 Siehe Spannagel/Molitor (2019). Der Titel der als WSI-Verteilungsbericht 2019 erschienenen Studie lautete „Einkommen immer ungleicher verteilt“.

5 Siehe <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/ungleichheit-in-deutschland-auf-neuem-hoechststand-16420754.html>.

6 Siehe <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wsi-verteilungsbericht-einkommen-in-deutschland-sind-so-ungleich-verteilt-wie-nie-zuvor/25088432.html>.

7 Vgl. Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 02.03.2017.

8 Vgl. Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 12.12.2019.

9 Siehe Pressemitteilung des Paritätischen Gesamtverbandes vom 20.11.2020, <http://www.der-paritaetische.de/presse/paritaetischer-armutsbericht-2020-armut-in-deutschland-auf-rekordhoch/>.

10 Der Paritätische Gesamtverband spricht bereits bei einem Einkommen, das weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beträgt, von „Armut“. Üblicherweise wird bei Unterschreitung dieser Grenze allerdings nur von Armutsrisiko oder Armutsgefährdung gesprochen, während (Einkommens-)Armut üblicherweise als ein Einkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens definiert ist, vgl. dazu auch im Folgenden Kapitel 2.

11 So titelte beispielsweise die Welt zum Paritätischen Armutsbericht 2017 „Armutsbericht zeichnet schlimmstes Bild seit 25 Jahren“, siehe: <https://www.welt.de/wirtschaft/article162517428/Armutsbericht-zeichnet-schlimmstes-Bild-seit-25-Jahren.html>. Anlässlich des Anfang 2015 erschienenen Paritätischen Armutsberichts für das Jahr 2014 finden sich beispielsweise Presseberichte, die mit Schlagzeilen wie „Arm und Reich: Die Kluft wird immer schlimmer“ überschrieben sind, siehe: <https://www.merkur.de/wirtschaft/armut-deutschland-immer-groesser-zr-4748346.html>. Die Kritik der „Effekthascherei“ findet sich bereits bei Apolte (2009) in Bezug auf den ersten „regionalen Armutsatlas“ des Paritätischen Gesamtverbandes, wobei vor allem die Verwendung eines bundesdeutschen Mittelwertes für die Armutsschwelle bei einem regionalen Vergleich kritisiert wird.

12 Pieper/Schneider/Schröder (2020).



eine fatalistisch-hilflose Symptomlinderung als an konstruktive Bemühungen, den eigentlichen sozialen Problemen auf den Grund zu gehen und eine wirkungsvolle Bekämpfung der strukturellen Armutsursachen anzustreben. Dass es ausreicht, wenn der Staat im Stil eines notfallmäßig einspringenden Reparaturbetriebes soziale Probleme mit finanziellen Transfers möglichst kräftig übertüncht – am Ende eventuell gar mit einem bedingungslosen Grundeinkommen – darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Bei den immer wieder geforderten bedingungslos gewährten staatlichen Einkommens-transfers drohen jedenfalls stets erhebliche unerwünschte Nebenwirkungen auf Wachstum und Wohlstand. Diese umfassen nicht nur negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen über die Finanzierungsseite, sondern betreffen auch die Empfänger der Transferleistungen selbst: Geldzahlungen, die den Charakter einer Stilllegungsprämie annehmen, verringern ihre Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und einen echten, nachhaltigen Ausweg aus der Armut erheblich.

Würden die exemplarisch angeführten Schlagzeilen und Überschriften ein objektives Bild der sozialen Lage in Deutschland zeichnen, wäre die Situation in der Tat problematisch und würde ein entschiedenes Gegensteuern der Politik nahelegen. Die Realität ist allerdings deutlich vielschichtiger als es manch einseitige Interpretation auf Basis selektiv gewählter Ausschnitte postuliert. Cremer (2018) beklagt angesichts der die öffentliche Meinungsbildung dominierenden Schlagzeilen und Verlautbarungen einen fatalen Niedergangsdiskurs, der weder den sozialen Verhältnissen in Deutschland noch den – durchaus vorhandenen – Reformnotwendigkeiten gerecht werde.

So kommt ein umfassenderer Blick auf die Daten zur Entwicklung von Ungleichheit und Armut seit Mitte der Nullerjahre keineswegs zu so negativen Ergebnissen, wie es manche der apodiktisch anmutenden öffentlich verbreiteten „Horrorbotschaften“ vermuten ließen – nicht zuletzt aufgrund des erfreulichen Beschäftigungsaufbaus. Denn während es weitgehend unbestritten ist, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland in den 1990er-Jahren bis etwa ins Jahr 2005 zunahm, ist die Entwicklung seit diesem Zeitpunkt sehr viel weniger eindeutig und wird daher auch kontroverser interpretiert und diskutiert. Hinzu kommt, dass nicht jeder Anstieg der gemessenen Ungleichheit gleichbedeutend mit einem Verlust an sozialer Gerechtigkeit sein muss. Die These, dass Deutsch-

land in den letzten Jahrzehnten sozial ungerechter geworden sei und es vielen Menschen schlechter als früher gehe, ist in ihrer Pauschalität jedenfalls alles andere als selbstevident.<sup>13</sup>

Dabei überrascht es, dass die verteilungspolitische Diskussion in der Öffentlichkeit erst zu einem Zeitpunkt besonders Fahrt aufnahm, als die Arbeitslosigkeit – die in Deutschland seit den 1970er-Jahren über mehr als drei Jahrzehnte einen fast monoton steigenden Trend aufwies – im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen erstmals nachhaltig und in erheblichem Ausmaß zu sinken begann und sich Deutschland vom „kranken Mann Europas“ zu einem wirtschaftlich erfolgreichen und prosperierenden Vorbild wandelte. Eine Entwicklung, um die uns viele europäische Nachbarstaaten im zurückliegenden Jahrzehnt durchaus beneidet haben dürften.

Das mag ein Stück weit dadurch erklärbar sein, dass die gestiegene Bedeutung verteilungspolitischer Fragen nicht nur ein deutsches Phänomen ist, wie beispielsweise die international große Resonanz auf Thomas Pikettys Bestseller „Le Capital au XXI<sup>e</sup> siècle“ aus dem Jahr 2013 zeigt.<sup>14</sup> Gleichwohl spricht gerade auf globaler Ebene viel dafür, dass sich die Lage keineswegs zum Schlechteren entwickelt hat. Ganz im Gegenteil: Es gibt überzeugende Indikatoren dafür, dass die extreme Armut in den zurückliegenden Jahrzehnten weltweit deutlich zurückgegangen ist. So ist nach Schätzungen der Weltbank die Zahl der Menschen, die weltweit in extremer Armut leben, seit 1990 von 1,9 Milliarden auf etwa 730 Millionen im Jahr 2015 und auf etwa 680 Millionen im Jahr 2018 gesunken.<sup>15</sup>

Alles in allem scheint die Lage also durchaus vielschichtig und wenig eindeutig zu sein. Daher wird im Weiteren der Versuch unternommen, etwas Klarheit in das Dickicht der Armuts- und Verteilungsstatistiken zu bringen, auf Spielräume für eine selektive Datenauswahl und -interpretation hinzuweisen und ein möglichst unverzerrtes Bild der tatsächlichen Lage zu bieten – insbesondere für Deutschland, aber auch mit einem Seitenblick auf internationale Entwicklungen und Benchmarks. Es steht außer Frage, dass nicht alles zum Besten steht und Armut und Ungleichheit ernstzunehmende Probleme in Deutschland sind. Einseitig zugespitzte „Horror szenarien“ und die aus ihnen abgeleiteten Politikempfehlungen in Richtung einer stärkeren Einkommensumverteilung

13 Vgl. exemplarisch Felbermayr/Battisti/Lehwald (2016), Feld/Schmidt (2016), Niehues (2017), Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017), SVR (2021), Kapitel 3, und SVR (2017), Kapitel 9, sowie Cremer (2018, 2017).

14 Vgl. Piketty (2013). Die englische Übersetzung „Capital in the Twenty-First Century“ erschien im Frühjahr 2014. Die deutsche Übersetzung „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ folgte im Sommer 2014. Vgl. exemplarisch für weitere Analysen globaler Verteilungsentwicklungen Milanovic (2016).

15 Vgl. Roser/Ortiz-Ospina (2013/2019). Siehe auch Moatsos (2021) für eine Langzeitanalyse ab dem Jahr 1820.



könnten langfristig aber für alle mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften, insbesondere wenn sie dazu führen, dass das Erfolgsmodell Soziale Marktwirtschaft am Ende kaum mehr erkennbar ist, weil der marktwirtschaftliche, wettbewerbsorientierte und auf Eigenverantwortung setzende Kern zugeschüttet wird. Indem ein realistisches Bild der tatsächlichen Situation gezeichnet wird, soll daher zugleich der Blick auf die eigentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen gelenkt werden, die angegangen werden müssen, um die Soziale Marktwirtschaft zukunftsfähig zu halten. Dazu gehören nicht zuletzt adäquate politische Antworten auf die zunehmende Alterung der Bevölkerung, die beschleunigte Digitalisierung und Vernetzung der Arbeitswelt sowie die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen,

um die Wachstumsdynamik in Deutschland zu erhalten und zu befördern.

In Kapitel 2 werden daher zunächst einige grundsätzliche Fragestellungen thematisiert, die sich bei der Analyse von Armut und Ungleichheit in einer Gesellschaft ergeben, insbesondere auch hinsichtlich der verwendeten Daten und ihrer Interpretation. Kapitel 3 skizziert ausgewählte Befunde für Deutschland im Zeitablauf sowie im internationalen Vergleich, bevor in Kapitel 4 mit der Corona-Pandemie und der geldpolitisch mitverantworteten Niedrigzinsphase zwei aktuelle Entwicklungen aufgegriffen werden, die im Verdacht stehen, erhebliche Verteilungswirkungen nach sich zu ziehen. Im abschließenden Kapitel 5 werden einige grundsätzliche Politikempfehlungen im Sinne von „Dos and Don'ts“ skizziert.

## 2 Armuts- und Ungleichheitsmessung – unterschiedliche Herangehensweisen und mögliche Missverständnisse

Was genau ist Armut eigentlich? Und wie wird sie gemessen? Vermutlich hat jeder Mensch eine eigene Vorstellung davon, was unter Armut zu verstehen ist, wer als arm gilt und wie materielle Einkommens- oder Vermögensunterschiede zwischen den Menschen zu bewerten sind. Angesichts unterschiedlicher Lebensumstände und aufgrund variierender individueller Referenzmaßstäbe für Armut und Reichtum ist das wenig verwunderlich. Schließlich ist das, was wir landläufig unter „arm“ und „reich“ verstehen, nicht nur durch die vergleichsweise stabilen ökonomischen und sozialen Verhältnisse in Deutschland und anderen Industriestaaten geprägt, sondern gerade in Zeiten der Globalisierung auch durch die Situation in anderen Teilen der Welt. Im Vergleich zu den teils katastrophalen Lebensverhältnissen in manchen Entwicklungsländern, wo Armut gleichbedeutend mit Hunger und einem Leben an der Grenze des physischen Existenzminimums ist, leben wir in Deutschland und Europa – nicht zuletzt aufgrund gut ausgebauter sozialer Sicherungsnetze – geradezu auf einer Insel der Glückseligkeit. Armut in solch extremer Form ist bei uns de facto nicht existent. Andererseits würde wohl niemand auf die Idee kommen, zu behaupten, dass es in Deutschland keine Armut gebe. Armut kann – je nach Kontext – also ganz Unterschiedliches bedeuten.<sup>16</sup>

Allerdings wird es dadurch nicht einfacher, eine einheitliche und allgemein akzeptierte Armutsdefinition zu finden und diese dann konsistent auf die Realität anzuwenden. So findet sich auch im aktuellen 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 erneut der wichtige Hinweis, dass sich der Begriff Armut aufgrund seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition entziehe.<sup>17</sup> Zwar dürften viele Menschen dem Ausspruch von Potter Stewart, einem ehemaligen Richter am Obersten Gerichtshof der USA, zustimmen, der im Jahr 1964 – wenn auch in einem gänzlich anderen Zusammenhang – im Rahmen einer Urteilsbegründung eine schwierige Definitionsfrage in Ermangelung objektiver Kriterien mit dem Satz „I know it when I see it“, umging.<sup>18</sup> Für eine fundierte Armuts- und Ungleichheitsanalyse, aus der am Ende auch gesellschaftspolitische Schlussfolgerungen und politische Entscheidungen erarbeitet werden sollen, kann die-

se Handhabung allerdings höchstens ein Startpunkt, aber keine überzeugende, Konsens schaffende Vorgehensweise sein.

Die Analyse, wie ungleich eine Gesellschaft ist, wie stark Armut und Reichtum verbreitet sind und welche Bevölkerungsteile besonders stark betroffen sind, stellt somit ein schwieriges Unterfangen dar, dessen empirische Umsetzung vielschichtige und komplexe Fragen aufwirft.<sup>19</sup> Diese werden vielleicht nur noch von den Herausforderungen bei der Analyse der die jeweilige Entwicklung treibenden Ursachen sowie der Ableitung überzeugender politischer Handlungs- und Reformempfehlungen übertroffen. Vor allem bei Letzterem tritt außerdem die normative Frage hinzu, welches Verteilungsergebnis bzw. welche Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung als gerecht, angemessen oder zumindest akzeptabel angesehen werden.<sup>20</sup>

Es kommt bei der Messung von Armut und Ungleichheit zum einen entscheidend auf die interessierende Fragestellung an. Steht etwa die Frage im Vordergrund, ob die materiellen Ressourcen für alle zum Leben ausreichen, oder geht es um die Ungleichheit in der Gesellschaft, die auch durch die Situation der Wohlhabenden maßgeblich geprägt wird? Geht es primär nur um die Situation bei den Einkommen oder auch um die Vermögensverteilung? Welcher Personenkreis wird betrachtet: die Gesamtbevölkerung oder nur bestimmte Teilgruppen, beispielsweise die Erwerbstätigen oder bestimmte Altersgruppen? Insbesondere im zweiten Fall können Kompositionseffekte, also Veränderungen in der Größe oder Zusammensetzung der Teilgruppe, eine starke Rolle spielen und die gemessene Ungleichheit – gegebenenfalls auch unerwartet – beeinflussen.<sup>21</sup> Und schließlich: Welcher Einkommensbegriff ist eigentlich gemeint?<sup>22</sup> Das Markteinkommen, das aus eigener wirtschaftlicher Aktivität resultiert und einen direkten Bezug zum Arbeitsmarkt und weiteren ökonomischen Gegebenheiten hat, oder das verfügbare Einkommen nach Steuern, Sozialversicherungsleistungen und staatlichen Transfers, das die tatsächliche Lebenssituation und die Konsummöglichkeiten besser widerspiegelt (vgl. Box 1)?

Zum anderen spielen auch die verwendeten – idealerweise auf die Fragestellungen abgestimmten – Erhebungs-

16 Vgl. dazu auch Cremer (2017), S. 13f.

17 BMAS (2021), S. 476. Vgl. auch Groh-Samberg/Goebel (2007).

18 Das Zitat stammt aus Stewarts Concurring Opinion im Fall *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964), siehe dazu ausführlich Gewirtz (1996).

19 Vgl. zu den folgenden Überlegungen ähnlich auch Feld/Schmidt (2016), S. 189.

20 Vgl. Feld/Schmidt (2016).

21 Vgl. Peichl/Stöckli (2018), Hufe/Peichl/Stöckli (2018) und Felbermayr/Battisti/Lehwald (2016) mit einem besonderen Fokus auf die Ungleichheit der Arbeitseinkommen unter Berücksichtigung alternativer Gruppenabgrenzungen. Prinzipiell sind auch bei Betrachtung der Gesamtbevölkerung Veränderungen der gemessenen Ungleichheit aufgrund von strukturellen gesellschaftlichen Veränderungen im Zeitablauf möglich, beispielsweise durch Zuwanderung, veränderte Haushaltsgrößen oder den demographischen Wandel.

22 Ähnliche Fragen kann man auch mit Blick auf die Vermögen stellen: Geht es beispielsweise ganz traditionell nur um das Finanz- und Anlagevermögen oder soll auch das Humankapital – als wichtige Voraussetzung für die Einkommenserzielung – berücksichtigt werden? Und wie werden beispielsweise die im Umlagesystem erworbenen Rentenansprüche gewertet, die aus individueller Perspektive zweifelsohne einen vermögensähnlichen Charakter haben?

konzepte und Messverfahren sowie die verfügbaren Datenquellen eine wichtige Rolle. Sollen etwa die unterschiedlichen Konsumstrukturen und -möglichkeiten der Bevölkerung bei wichtigen Gütern und Dienstleistungen abgebildet werden oder stehen monetäre Größen wie Einkommen und Vermögen im Fokus?

Und schließlich stellt sich im Hinblick auf die Interpretation der empirischen Ergebnisse und möglicherweise zu ziehende politische Schlussfolgerungen die Frage nach den Ursachen für eine bestimmte Entwicklung. Sind es beispielsweise primär rein ökonomische Faktoren wie divergierende Lohnentwicklungen, die Veränderungen in der gemessenen Ungleichheit hervorrufen, oder spielen auch darüber hinausgehende gesellschaftliche Veränderungen wie die bereits erwähnten Kompositionseffekte eine Rolle?

Dementsprechend sollten einzelne Ergebnisse der Armuts- bzw. Ungleichheitsmessung keinesfalls als „objektive Wahrheit“, sondern stets nur als das Resultat einer spezifischen Herangehensweise interpretiert werden. Sie sind zwangsläufig abhängig von den zugrundeliegenden Definitionen, der angewandten Methodik sowie den verwendeten Datenquellen.<sup>23</sup> Im Folgenden soll daher ein Überblick über mögliche Herangehensweisen und definitorische Abgrenzungen, aber auch die dabei zu beachtenden interpretatorischen Hürden und Fallstricke sowie mögliche Missverständnisse gegeben werden.

## 2.1 Armutskonzepte

Üblicherweise lassen sich im Rahmen der Armutsmessung drei Armutskonzepte unterscheiden, wobei in allen Fällen der jeweils zugrunde liegende Armutsbegriff und seine empirische Implementierung nicht frei von Problemen sind:<sup>24</sup>

### **Armut als existentielle Notlage: absolute oder primäre Armut**

Der absolute oder primäre Armutsbegriff bezieht sich auf einen Mangel an ausreichenden Mitteln zur Deckung der ab-

soluten Grundbedürfnisse, wie etwa bei Nahrungsmangel, Obdachlosigkeit oder fehlender Gesundheitsversorgung.<sup>25</sup> Historisch handelt es sich dabei wohl um den ältesten Armutsbegriff, da absolute Armut über Jahrhunderte das Leben vieler Menschen prägte. Übliche Indikatoren zur Messung absoluter Armut sind beispielsweise niedrige Schwellenwerte für Tageseinkommen, wie sie insbesondere von der Weltbank immer wieder in ihren Armutsanalysen verwendet werden.<sup>26</sup> Auch Indikatoren zur materiellen Deprivation zielen partiell in diese Richtung. Sie geben an, inwieweit Menschen sich bestimmte, als üblich oder wichtig angesehene Güter nicht oder nur eingeschränkt leisten können.

Während absolute Armutskriterien, die in erster Linie einen Vergleich mit dem physischen Existenzminimum vornehmen, vor allem bei der Analyse von Armut in Entwicklungs- und Schwellenländern eine zentrale Rolle spielen, wird mit Blick auf entwickelte Volkswirtschaften kritisiert, dass ein solcher Armutsbegriff weitgehend irrelevant und viel zu undifferenziert sei. Aufgrund des hohen durchschnittlichen Wohlstandsniveaus und ausgebauter sozialer Sicherungssysteme spiele absolute Armut hier de facto keine Rolle mehr.<sup>27</sup> Gleichwohl hat dieser Armutsbegriff auch in entwickelten Volkswirtschaften im Sinne einer Ergänzung des relativen Armutsbegriffs eine gewisse Relevanz.

### **Relative Armut bzw. Ungleichheit**

Beim relativen Armutsbegriff wird die individuelle Situation eines Menschen mit einem „durchschnittlichen“ Wohlstandsniveau verglichen, wobei in der Regel das Medianeinkommen Ausgangspunkt der Vergleichsrechnungen ist.<sup>28</sup> Als arm gilt, wer über (wesentlich) weniger Ressourcen als die Mitte der Gesellschaft verfügt. Es handelt sich beim relativen Armutsbegriff also eher um einen Indikator für gesellschaftliche Ungleichheit, da die individuelle Situation im Verhältnis zur Gesellschaft bzw. deren Durchschnitt betrachtet wird und erst einmal keine Aussagen darüber möglich sind, ob und inwieweit elementare Grundbedürfnisse gedeckt werden können oder eine Leistungsberechtigung in den Grundsicherungssystemen vorliegt. Vielmehr zielt dieser Armutsbegriff auf einen

23 Vgl. Berthold/Zenzen (2010). Auch im 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird anerkannt, dass „hinter jeder Interpretation des Armutsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren [...] Wertüberzeugungen [stehen]“, vgl. BMAS (2021), S. 476.

24 Vgl. für die folgende Dreiteilung BMAS (2021), S. 476. Eine kritische Einordnung der üblicherweise verwendeten Armutsbegriffe findet sich bei Brenke (2018).

25 Vgl. z.B. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

26 Als arm gilt beispielsweise, wer weniger als einen bestimmten Dollar-Betrag pro Tag zum Leben zur Verfügung hat, wobei die Weltbank diese Grenze seit 2015 bei 1,90 US-Dollar in Kaufkraftparitäten zieht, vgl. z.B. Roser/Ortiz-Ospina (2013/2019) und Moatsos (2021). Anfänglich lag die Grenze für extreme Armut kaufkraftadjustiert bei 1 US-Dollar. Auch die sogenannten Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 legten einen absoluten Armutsbegriff zugrunde, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

27 Allerdings wird beispielsweise auch die Aussagekraft des sog. „Ein-Dollar-pro-Tag-Armutsansatzes“ der Weltbank für den Armutvergleich zwischen Entwicklungsländern kritisch hinterfragt, vgl. Moatsos (2021), S. 188, und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016).

28 Das Medianeinkommen ist das Einkommen, das – wenn man alle Menschen nach aufsteigendem Einkommen sortiert – die Bevölkerung in zwei gleich große Hälften unterteilt. Im Vergleich zum arithmetischen Mittel ist es weniger sensibel gegen einzelne Ausreißer.

Vergleich mit dem soziokulturellen Existenzminimum ab, das eine menschenwürdige Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben beinhaltet, und ist damit lebensstandardbezogen. Dementsprechend kann relative Armut in unterschiedlich wohlhabenden Gesellschaften jeweils anders aussehen.<sup>29</sup>

Der relative Armutsbegriff hat sich bei der Armutsmessung in entwickelten Volkswirtschaften durchgesetzt. Prominente Indikatoren sind beispielsweise der Gini-Koeffizient, die sogenannte Palma-Ratio oder auch die Armutsrisikoquote sowie die Armuts(risiko)lücke.

- Der **Gini-Koeffizient** ist ein statistisches Ungleichverteilungsmaß, das einen Wert zwischen 0 und 1 annimmt. Verfügt jede Person über exakt das gleiche Einkommen, so beträgt sein Wert 0. Erhält hingegen eine einzige Person das gesamte Einkommen, sind die Einkommen also maximal ungleich verteilt, so liegt der Wert des Gini-Koeffizienten bei 1. Je kleiner der Gini-Koeffizient ist, umso gleicher sind die Einkommen (oder Vermögen) verteilt.<sup>30</sup>
- Die **Palma-Ratio** setzt die Einkommenssumme der obersten 10 Prozent der Einkommensverteilung in Relation zur Einkommenssumme der untersten 40 Prozent. Eine Palma-Ratio von 1 beschreibt demnach eine Situation, in der die reichsten 10 Prozent über die gleiche Einkommenssumme wie die ärmsten 40 Prozent verfügen, also im Durchschnitt das vierfache Pro-Kopf-Einkommen haben.<sup>31</sup>
- Die **Armutsrisikoquote** gibt an, wie groß der Anteil der Bevölkerung unterhalb eines bestimmten Punktes in der Einkommensverteilung ist, wobei als Schwellenwert in der Regel 60 Prozent des Medians der (Netto)-Äquivalenzeinkommen festgelegt werden.<sup>32</sup>
- Die **Armuts(risiko)lücke** ist ein Indikator für den mittleren Abstand der Einkommen der armutsgefährdeten Personen zur Armutsrisikoschwelle, misst also die Intensität von Armut. Sie ist definiert als Differenz zwischen

der Armutsrisikogrenze und dem Median der (Netto)-Äquivalenzeinkommen der Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Setzt man die Armuts(lücke) in Relation zur Armutsrisikoschwelle, erhält man die sogenannte relative Armuts(lücke).<sup>33</sup>

Gleichwohl ist auch der relative Armutsbegriff nicht frei von Kritik. Das vielleicht elementarste Problem ist, dass sich eine so gemessene Armut in einer freiheitlichen Gesellschaft niemals vollständig beseitigen lässt. Solange Menschen unterschiedlich sind, werden sich ihre materiellen Verhältnisse mehr oder weniger deutlich unterscheiden. Selbst in einer Welt, in der alle im Überfluss lebten, hätten einige weniger als andere und würden nach dieser Definition als „arm“ gelten. Das folgende, vielfach angeführte Gedankenexperiment verdeutlicht dies: Wenn sich alle individuellen Einkommen real genau verdoppelten, also alle Menschen sich genau die doppelte Menge an Gütern leisten könnten, bliebe die relative Armut unverändert, da sich niemand in seiner relativen Position zum Durchschnitt verändert hätte. Kleimann et al. (2020, S. 52) sprechen treffend von einer „Blindheit der Armutsrisikoquote gegenüber dem Wohlstandsniveau“.

Mit Blick auf die empirische Messung von Armut bzw. Ungleichheit nach dem Konzept des relativen Armutsbegriffs stellen sich, wie weiter oben schon angedeutet, Fragen nach dem verwendeten Einkommenskonzept sowie nach den verfügbaren Datenquellen.

### ***Armut gemessen an politisch-normativen Vorgaben***

Nach diesem Konzept gilt als arm, wer Anspruch auf staatliche, bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen, insbesondere Grundversicherungsleistungen hat.<sup>34</sup> Da mit diesen das soziokulturelle Existenzminimum abgesichert werden soll, liegt auch diesem Armutsbegriff letztlich eine Lebensstandardsicherung in Bezug auf das gesellschaftliche Wohlstandsniveau zugrunde.

<sup>29</sup> Pieper et al. (2021), S. 26f.

<sup>30</sup> Vgl. z.B. Kleimann et al. (2020), S. 50f., und Statistisches Bundesamt (2021), S. 82f. Eine Veränderung des Gini-Koeffizienten lässt allerdings nicht erkennen, in welchem Bereich der Einkommensverteilung Veränderungen stattgefunden haben, vgl. BMAS (2021), S. 439.

<sup>31</sup> Vgl. z.B. Kleimann et al. (2020), S. 49, und BMAS (2021), S. 439. Allerdings berücksichtigt die Palma-Ratio keine Entwicklungen im Einkommensbereich zwischen diesen beiden Grenzen, also zwischen dem vierten und dem neunten Einkommensdezil.

<sup>32</sup> Vgl. BMAS (2021), S. 45 und S. 480, sowie Kleimann et al. (2020), S. 51f. Letztere betonen eine gewisse Willkür hinsichtlich der konkreten Festlegung der Armutsgefährdungsschwelle bei 60 Prozent des Medianeinkommens und diskutieren den Einfluss geringer Variationen des Schwellenwertes auf die Veränderung der Armutsrisikoquote im Zeitverlauf, siehe Kleimann et al. (2020), S. 56f.

<sup>33</sup> Vgl. BMAS (2021), S. 481 und S. 533, sowie Kleimann et al. (2020), S. 54.

<sup>34</sup> BMAS (2021), S. 476.

## Wichtige Einkommensbegriffe<sup>35</sup>

Box 1

### **Markteinkommen<sup>36</sup>**

Das Haushaltsmarkteinkommen entspricht der Summe der individuellen Markteinkommen aller Haushaltsmitglieder. Es umfasst die Einkommen aus selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit sowie aus Vermögen einschließlich privater Transfers. Dabei werden den Einkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen nicht hinzugerechnet. Beamtengehältern wird ein fiktiver Arbeitnehmeranteil für nicht bezahlte Sozialversicherungsbeiträge zugeschlagen. Die Einkommen aus Vermögen beinhalten Kapitaleinkommen (Zinsen, Dividenden, Mieten und Pachten) sowie – je nach Konvention – den fiktiven Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums.<sup>37</sup> Schließlich werden bei den Kapitaleinkommen auch Einkünfte aus privaten und betrieblichen Renten erfasst. Nicht zu den Markteinkommen zählen hingegen die Einkünfte aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie Beamtenpensionen.

### **Nettoeinkommen und verfügbares Einkommen<sup>38</sup>**

Das Haushaltsnettoeinkommen ergibt sich aus dem Haushaltsmarkteinkommen zuzüglich der Zahlungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie staatlicher Transfers und abzüglich der geleisteten Einkommensteuer und des Arbeitnehmeranteils an den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung. Aufgrund der Konzeption des öffentlichen Steuer- und Transfersystems kann diese Berechnung nur auf der Haushaltsebene erfolgen. Berücksichtigt man darüber hinaus noch die Aufwendungen für freiwillige Versicherungen und private Altersvorsorge, erhält man das verfügbare Einkommen eines Haushalts.

### **Äquivalenzeinkommen oder bedarfsgewichtetes Einkommen<sup>39</sup>**

Um Struktureffekte der Haushaltszusammensetzung beim Vergleich von Einkommen auszuschließen und so die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung vergleichbar zu machen, wird das Haushaltseinkommen in ein sogenanntes „Äquivalenzeinkommen“ umgerechnet. Das ist ein nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichtetes fiktives Pro-Kopf-Einkommen, das die wirtschaftlichen Einsparpotentiale (Fixkostendegression bzw. Skalenerträge) des Zusammenlebens berücksichtigen soll. Beispielsweise benötigt ein Zweipersonenhaushalt durch das gemeinsame Wirtschaften weniger als das doppelte Einkommen, um gegenüber einem Einpersonenhaushalt einen vergleichbaren Lebensstandard zu erzielen. Würde man das Haushaltseinkommen einfach durch die Zahl der Personen teilen, blieben diese Einsparpotentiale des Zusammenlebens unberücksichtigt. Allerdings unterliegt jede Äquivalenzskala zur Erfassung dieser Einsparpotentiale einer gewissen Willkür.

Nach der normalerweise verwendeten sogenannten neuen OECD-Skala erhält die erste erwachsene Person im Haushalt den Gewichtungsfaktor 1, alle übrigen Haushaltsmitglieder von 14 Jahren und älter den Faktor 0,5 und Personen unter 14 Jahren den Faktor 0,3. Ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 erhält also ein Äquivalenzgewicht von 2,1. Das Haushaltseinkommen wird durch die Summe der Äquivalenzgewichte (Bedarfsgewichte) geteilt und der resultierende Betrag jedem Haushaltsmitglied als sein persönliches Äquivalenzeinkommen bzw. Pro-Kopf-Einkommen zugeordnet. Der Vierpersonen-Beispielhaushalt benötigt also nicht das 4-Fache, sondern nur das 2,1-Fache des Einkommens eines Einpersonenhaushalts, um annahmegemäß das gleiche Wohlstandsniveau wie der Einpersonenhaushalt zu erreichen: Verfügt die skizzierte Familie etwa über ein monatliches Haushaltseinkommen von 4.500 Euro, ergibt sich für jedes Haushaltsmitglied ein Äquivalenzeinkommen in Höhe von 2142,86 Euro. Durch diese Äquivalenzgewichtung ist die Einkommenssituation einer Person aus einem Einpersonenhaushalt direkt vergleichbar mit der einer Person aus einem Mehrpersonenhaushalt, so dass die Einkommensverteilung in der Gesamtbevölkerung betrachtet werden kann.

<sup>35</sup> Vgl. zum folgenden insbesondere Kleimann et al. (2020), S. 44-47.

<sup>36</sup> Siehe Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

<sup>37</sup> Beim Mikrozensus sowie bei der Erhebung EU-SILC findet – anders als beim SOEP oder der EVS – keine Berücksichtigung von selbstgenutztem Wohneigentum statt, vgl. BMAS (2021) und Kott (2021).

<sup>38</sup> Vgl. Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

<sup>39</sup> Siehe u.a. BMAS (2021), Hochgürtel/Sommer (2021), Kleimann et al. (2020) sowie Feld/Schmidt (2016).

Eine an der Inanspruchnahme von bedürftigkeitsgeprüften Sicherungssystemen ansetzende Definition von Armut ist allerdings höchst problematisch, da sie – mehr noch als die anderen Indikatoren – der politischen Manipulierbarkeit Tür und Tor öffnet und zu absurd anmutenden Ergebnissen führen kann.<sup>40</sup> So stiege die gemessene Armut, wenn Grundsicherungsleistungen erhöht und damit zugleich der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet würde. Je großzügiger der Sozialstaat agiert, je engagierter er Armut bekämpft, desto gravierender wird das so gemessene Armutsproblem. Ein solches Ergebnis ist offenkundig widersinnig: Der Indikator würde einen Anstieg der Armut anzeigen, auch wenn es niemandem schlechter ginge, sondern viele ein höheres verfügbares Nettoeinkommen erhielten. Dieses Problem ergäbe sich in Deutschland beispielsweise auch, wenn man die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II durch eine Absenkung der hohen Transferentzugsrate verbessern würde. Mehr Menschen würden ihr Arbeitseinkommen mit ergänzenden staatlichen Transferleistungen aufstocken können und die Zahl der „working poor“ nähme zu.<sup>41</sup> Demgegenüber ließe sich das Ausmaß der Armut durch staatliche Leistungskürzungen scheinbar senken.

## 2.2 Daten und ihre Erfassung

Berechnungen zur Einkommens- und Vermögensverteilung sowie der daraus abgeleiteten Armuts- und Ungleichheitsindikatoren basieren in Deutschland und Europa in der Regel auf sogenannten Mikrodaten, die durch die Befragung von Personen und Haushalten ermittelt werden.<sup>42</sup> Dabei wird nicht die gesamte Bevölkerung einbezogen, sondern die befragten Personen werden durch Stichprobenverfahren ausgewählt. Box 2 gibt einen kurzen Überblick über einige regelmäßig erhobenen Mikrodatensätze für Deutschland.

Mit diesen Datenquellen liegen zwar einerseits teils sehr detaillierte Informationen über die Lebensverhältnisse vor, die aussagekräftige Ergebnisse und Schlussfolgerungen zulassen. Andererseits gilt es bei der Interpretation der Ergebnisse auch, die Grenzen dieser methodisch anspruchsvollen und

empirisch aufwendigen Verfahren zu beachten. Entscheidend ist, dass es dabei immer nur um eine mehr oder weniger gute Annäherung an die Realität gehen kann. Die folgenden grundlegenden Aspekte sollten daher bei der Verwendung bzw. Interpretation von empirischen Verteilungsanalysen und Armutsindikatoren im Hinterkopf behalten werden:<sup>43</sup>

- Die unterschiedlichen Datenquellen können sich im Hinblick auf Detailgenauigkeit, Abbildungstiefe, Periodizität der Erhebung sowie Stichprobengröße unterscheiden und schon allein deshalb zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- Die befragten Personen werden zwar in der Regel mit dem Ziel ausgewählt, eine repräsentative Zufallsstichprobe zu erhalten. Gleichwohl ergeben sich – da die Stichprobengröße aus pragmatischen Gründen notwendigerweise beschränkt ist – stets zufallsbedingte Abweichungen zwischen den unterschiedlichen Datensätzen, vor allem aber auch zwischen der Stichprobe und der Grundgesamtheit, also der Gesamtbevölkerung.<sup>44</sup> Darüber hinaus ist am unteren und oberen Rand der Einkommens- bzw. Vermögensverteilung von einer Untererfassung auszugehen, was die Repräsentativität der Stichproben beeinträchtigen kann. So sind etwa am unteren Rand der Verteilung Personen ohne festen Wohnsitz oder Personen, die sich ohne legale Aufenthaltserlaubnis im Land befinden, von einer Stichprobenziehung de facto ausgeschlossen. Auch am oberen Rand gibt es Hinweise für eine unvollständige Abdeckung sehr hoher Einkommen.<sup>45</sup>
- Da die ermittelten Daten auf Selbstauskünften der befragten Personen und Haushalte basieren, kommt es wesentlich auf deren Bereitschaft und Fähigkeit an, vollständige und korrekte Angaben zu machen. Insbesondere an den Rändern der Verteilung werden dabei Probleme vermutet, da sowohl sehr arme als auch sehr reiche Personen dazu neigen könnten, ihre finanzielle Situation nicht realitätsgetreu anzugeben – sei es aus Scham, Unkenntnis oder Angst vor Neid. Probleme hinsichtlich der Repräsentativität ergeben sich stets dann, wenn die Weigerung, eine oder mehrere Fragen zu beantworten, selektiv bei bestimmten Personengruppen auftritt.<sup>46</sup>

40 Vgl. dazu insbesondere Cremer (2019) sowie Sen (1983), S. 157f.

41 Cremer (2019), S. 27f.

42 Siehe ausführlich Kleimann et al. (2020), Kapitel 1.

43 Die folgenden Aspekte orientieren sich an Kleimann et al. (2020), S. 36-43.

44 Diese allein aus der Zufälligkeit der ermittelten Daten resultierende Unsicherheit kann allerdings mit statischen Verfahren wie Konfidenzintervallen und Signifikanztests quantifiziert und dargestellt werden, vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42.

45 Am offensichtlichsten ist das bei der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), da dort Haushalte mit einem monatlichen Einkommen von über 18.000 Euro von vornherein ausgeschlossen werden. Aber auch für andere Umfragedatensätze wie das SOEP oder das EU-SILC deutet ein Vergleich mit administrativen Daten auf eine Untererfassung hin, vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42.

46 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 42f., sowie Grabka (2021), S. 309.



## Ausgewählte Datenquellen

## Box 2

### **Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)<sup>47</sup>**

Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Längsschnittstudie privater Haushalte in Deutschland. Die jährliche Wiederholungsbefragung von mehreren Tausend Deutschen, Ausländern und Zuwanderern wird seit 1984 im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführt. Sie beinhaltet Personen-, Haushalts- und Familiendaten. Schwerpunkte der Erhebung liegen dabei auf den Bereichen Erwerbs- und Familienbiografie, Erwerbsbeteiligung und berufliche Mobilität, Einkommensverläufe, Gesundheit und Lebenszufriedenheit. Das SOEP ist als Panelstudie konzipiert, das heißt, es werden nach Möglichkeit immer dieselben Personen bzw. Haushalte befragt, so dass Entwicklungen auf Personen- bzw. Haushaltsebene nachgezeichnet werden können. Darüber hinaus besteht das Bemühen, durch Stichprobenergänzungen zuvor untererfasste Teilgruppen wie Personen mit Migrationshintergrund oder bestimmte Familienformen repräsentativ abzubilden.

### **Mikrozensus<sup>48</sup>**

Der Mikrozensus ist die amtliche Repräsentativstatistik über die Bevölkerung sowie den Arbeitsmarkt in Deutschland und liefert seit 1957 detaillierte statistische Informationen über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung sowie weitere Lebensbereiche. Er ist die größte jährliche Haushaltsbefragung in Europa. Aufgrund der Stichprobengröße von einem Prozent der Bevölkerung in Deutschland lassen die Daten auch repräsentative Aussagen über relativ kleine Teilgruppen zu. Anders als etwa beim SOEP oder der EVS werden beim Mikrozensus – wie auch bei der EU-SILC – keine Schätzwerte für unterstellte Mieten bei selbst genutztem Wohneigentum zum verfügbaren Haushaltseinkommen hinzugerechnet.

### **EU-SILC – Leben in Europa<sup>49</sup>**

Die Erhebung EU-SILC – Leben in Europa (European Union Statistics on Income and Living Conditions) ist eine amtliche europäische Erhebung mit dem Ziel, international vergleichbare Informationen und Daten zu Einkommensverteilung, Armut und Lebensbedingungen in Europa zu sammeln. Sie wird – in den meisten Ländern seit 2005 – in den Staaten der EU, Norwegen und Island einheitlich durchgeführt. Die Befragungen erfolgen schriftlich in vier aufeinanderfolgenden Jahren. In Deutschland nehmen zwischen 13.000 und 14.000 Privathaushalte mit zuletzt ca. 28.000 Personen teil, wobei jedes Jahr ein Viertel der Stichprobe ersetzt wird (Rotationspanel). Seit 2020 ist diese Erhebung in der amtlichen Mikrozensus-erhebung integriert. Da die deutsche EU-SILC-Erhebung erst seit dem Erhebungsjahr 2008 als reine Zufallsstichprobe erhoben wird, sind die Daten erst ab diesem Zeitpunkt mit denen späterer Jahre vergleichbar.

### **Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)<sup>50</sup>**

Die EVS ist eine Haushaltsbefragung, die seit 1962/63 regelmäßig in fünfjährigem Abstand durch das Statistische Bundesamt bei etwa 0,2 Prozent aller privaten Haushalte in Deutschland durchgeführt wird. Diese werden zu ihren Einnahmen und Ausgaben, zur Wohnsituation, der Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie zu ihrem Vermögen bzw. ihren Schulden befragt. Die EVS ist eine Quotenstichprobe, die auf der Basis des jeweils aktuellen Mikrozensus hochgerechnet wird. Im Gegensatz zum SOEP ist die EVS kein Panel, das bedeutet, dass die befragten Haushalte nur für jeweils eine Befragung kontaktiert werden. Zwar werden die Einkommen und Ausgaben der privaten Haushalte in einem hohen Detaillierungsgrad erhoben, allerdings erfasst die EVS die oberste Einkommensschicht mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 18.000 Euro nicht.<sup>51</sup>

47 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 36f., BMAS (2021) sowie Niehues (2017).

48 Vgl. BMAS (2021) sowie Niehues (2017).

49 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 39f., BMAS (2021) sowie Kott (2021).

50 Vgl. Kleimann et al. (2020), S. 38, und BMAS (2021), Glossar.

51 Kleimann et al. (2020), S. 38, weisen darauf hin, dass auch die SOEP-Daten kaum Fälle mit einem Haushaltsnettoeinkommen oberhalb von 18.000 Euro im Monat enthalten.

- Und schließlich kann sich je nach methodischer Konzeption der Datenquelle die Stichprobenzusammensetzung von Befragung zu Befragung mehr oder weniger stark ändern. Das ist insbesondere bei der Interpretation von Veränderungen statistischer Armuts- und Ungleichheitsindikatoren im Zeitablauf zu berücksichtigen. Gerade kleinere Veränderungen sind oftmals nicht statistisch signifikant und sollten daher nicht überbewertet werden.<sup>52</sup> Abgesehen von rein zufallsbedingten Veränderungen kann sich die Zusammensetzung der beobachteten Stichprobe vor allem aufgrund methodischer Neuerungen verändern und dadurch die Armuts- und Ungleichheitsergebnisse im Zeitablauf beeinflussen. Solche Effekte werden für den Zeitraum ab 2010 insbesondere für das SOEP diskutiert:<sup>53</sup> Werden tendenziell einkommensschwächere, bislang aber eher unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen – etwa schon länger im Land lebende Migranten – auf einmal durch neue, zusätzliche Teilstichproben besser erfasst, sieht es so aus, als ob die Ungleichheit im Zeitablauf (sprunghaft) zunehme, obwohl sich an den realen Gegebenheiten nichts Grundlegendes verändert hat. Langfristig verbessert sich zwar die Datenqualität, in der Übergangsphase kann es allerdings zu Verzerrungen kommen, da die empirischen Ergebnisse mit denen früherer Jahre nur eingeschränkt vergleichbar sind. Darüber hinaus können natürlich auch echte Veränderungen, wie beispielsweise der starke Anstieg der Fluchtmigration nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016, die Stichprobenzusammensetzung – ähnlich wie die der Gesamtbevölkerung – verändern und die gemessene Armut und Ungleichheit ansteigen lassen. Gleichwohl sollten solche Sondereffekte für eine angemessene Beurteilung der Lage identifiziert und bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden. Schließlich kann aus einer Zunahme der gemessenen Armut aufgrund der Aufnahme von hilfebedürftigen Flüchtlingen nicht automatisch die Schlussfolgerung gezogen werden, dass auch die Armut der bisher schon in Deutschland lebenden Personen gestiegen sei.<sup>54</sup>

All diese Punkte zeigen, dass man kleinere Veränderungen einzelner Armuts- und Ungleichheitsindikatoren nicht überbewerten sollte. Schon gar nicht taugen sie für zuge-spitzte Schlagzeilen. Aber auch bei statistisch signifikanten Veränderungen im Zeitablauf tut man gut daran, zunächst nach möglichen Ursachen zu fragen, bevor man vor einer zunehmenden Entsolidarisierung der Gesellschaft warnt und einseitige wirtschafts- und sozialpolitische Schlüsse zieht. Nicht jeder statistisch gemessene Anstieg von Armut und Ungleichheit ist sozialpolitisch zwingend negativ zu werten. Die Aufnahme zahlreicher Geflüchteter ab 2015 ist das beste Beispiel: Zwar ist dadurch die gemessene Armut in Deutschland – erst einmal – gestiegen. Gleichwohl würde man die Aufnahme hilfebedürftiger Flüchtlinge als Akt gesellschaftlicher Solidarität werten. Vor allem aber resultiert daraus ein wirtschafts- und sozialpolitischer Handlungsbedarf, der weit entfernt von bloßer Umverteilung durch höhere Steuern und Transfers angesiedelt ist.

---

### 2.3 Einkommen und/oder Vermögen?

---

Neben der Frage des relevanten Armutskonzepts stellt sich des Weiteren die Frage, ob Armut und Wohlstand lediglich anhand der Einkommenssituation gemessen werden sollen oder ob auch die private Vermögensverteilung in den Blick genommen wird.<sup>55</sup> Für Letzteres sprechen zumindest aus theoretischer Sicht gute Gründe, wenn man ein umfassendes Bild der ökonomischen und sozialen Verhältnisse erhalten möchte. Aus statistischer Sicht weniger relevant ist dabei die Tatsache, dass Vermögen Erträge abwerfen kann – beispielsweise in Form von Zinsen, Dividenden oder Mieten – und somit in der Regel eine Quelle von Einkommen darstellt.<sup>56</sup> Dieser Aspekt wird bereits erfasst, wenn man sich nur auf die Analyse der Einkommensverteilung konzentriert. Wichtiger ist, dass Vermögen darüber hinaus auch als „konservierte ökonomische Leistungsfähigkeit“ und Indikator für den sozialen Status interpretiert werden kann, finanzielle Sicherheit bietet und eine intertemporale Konsumverschiebung bzw.

52 Vgl. Peichl (2020), S. 7.

53 Siehe Peichl (2020), S. 7, Niehues/Stockhausen (2020b), S. 4, Niehues/Stockhausen (2020a), S. 238, sowie Niehues (2017). Peichl (2020) und Niehues/Stockhausen (2020a) gehen darüber hinaus auf die Rolle von rückwirkenden Datenkorrekturen ein, die jährliche Veränderungen oder schwache Trends in eine Richtung im Nachhinein in die andere Richtung umkehren können.

54 Siehe Peichl (2020), S. 8.

55 Vgl. für einen aktuellen Überblick über die Vermögensverteilung in Deutschland BMAS (2021), Teil B, Kapitel I, Kleimann et al. (2020), Schröder et al. (2020) sowie Grabka/Halbmeier (2019).

56 Allerdings sind Einkommensströme aus Vermögenswerten häufig sehr volatil und können auch negativ werden, etwa wenn Unternehmen Verluste erwirtschaften oder es zu Wert- bzw. Kursverlusten kommt, die die laufenden Erträge übersteigen.

Konsumglättung ermöglicht. In der Regel können Vermögenswerte verkauft bzw. aufgelöst werden und somit als finanzieller Puffer für Zeiten ohne (ausreichend hohes) eigenes Periodeneinkommen dienen.<sup>57</sup> Ein typisches Beispiel ist die Verwendung von während der Erwerbsphase angesparter Vermögenswerte zur Lebensstandardsicherung im Alter oder zur Finanzierung eventuell anfallender Pflegekosten. Darüber hinaus erweitert vorhandenes Vermögen auch die Spielräume, selbst ökonomisch aktiv zu werden und neue Einkommenserzielungschancen zu erschließen – beispielsweise da es als Sicherheit für Kredite hinterlegt werden kann und so den Gang in die Selbständigkeit bzw. den Aufbau unternehmerischer Aktivitäten erleichtert.

Allerdings stößt eine verlässliche Analyse der Vermögensverteilung in der Praxis auf nur schwer zu überwindende Hürden, was dazu führt, dass die Qualität der Daten zur Vermögenssituation der Menschen in der Regel deutlich schlechter beurteilt wird als zu ihrer Einkommenssituation. Damit einher geht die Schlussfolgerung, dass die empirischen Ergebnisse zur Vermögensverteilung mit besonderer Vorsicht interpretiert werden sollten.<sup>58</sup>

Da die Vermögensbilanz der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) nur einen aggregierten Überblick über die Vermögenssituation auf der Makroebene gibt,<sup>59</sup> beruhen Analysen zur Vermögensverteilung in der Gesellschaft – ähnlich wie bei der Analyse der Einkommensverteilung – in der Regel auf bevölkerungsrepräsentativen Stichprobenbefragungen wie dem SOEP oder der EVS.<sup>60</sup> Diese sind aber gerade im Bereich der Vermögen nicht frei von besonderen methodischen und statistischen Problemen:<sup>61</sup> Neben einer eingeschränkten Auskunftsbereitschaft der Befragten und einer vergleichsweise niedrigen Repräsentation sehr wohlhabender Haushalte in Befragungen sind es vor allem Bewertungsprobleme, welche die Analyse der Vermögensverteilung und ihrer Veränderungen

im Zeitablauf erschweren.<sup>62</sup> Häufig liegen den Befragten keine aussagekräftigen, aktuellen Marktpreise für ihre Vermögenswerte vor. Das gilt insbesondere für Betriebs- oder Immobilienvermögen, vor allem wenn diese vererbt wurden oder sich schon lange im Besitz der Eigentümer befinden. Darüber hinaus kann auch eine hohe Volatilität der Vermögenspreise die Aussagekraft empirischer Ergebnisse beeinträchtigen.

Hinzu kommt, dass der (private) Vermögensbegriff unterschiedlich weit definiert werden kann. Das gilt – erstens – bereits im engen Definitionsbereich des privaten Geld- und Sachvermögens. Hier unterscheiden sich beispielsweise die Mess- und Erfassungskonzepte der makroökonomischen Vermögensbilanz und die der Haushaltsbefragungen, aber auch die Haushaltsbefragungen untereinander hinsichtlich der einbezogenen Vermögenskomponenten.<sup>63</sup>

Sehr viel wichtiger für die Verteilungsanalyse der Vermögen ist aber – zweitens – die Tatsache, dass bedeutsame vermögensähnliche Positionen in der Regel nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Hier sind vor allem die während des Arbeitslebens erworbenen (gesetzlichen und betrieblichen) Renten- sowie Pensionsansprüche zu nennen.<sup>64</sup> Das ist zwar einerseits durchaus nachvollziehbar, da sich diese Ansprüche gegen den Staat bzw. die Versicherungsgemeinschaft von traditionellen Geld-, Finanz- und Sachvermögenswerten unterscheiden, etwa im Hinblick auf die individuelle Zugriffsmöglichkeit und Verfügbarkeit, Marktfähigkeit oder Vererbbarkeit.<sup>65</sup> Ein wichtiger Grund für diese Unterschiede liegt darin, dass aus individueller Perspektive der (abgezinste) Gesamtwert einer Rentenanwartschaft ex ante keineswegs feststeht, sondern von der unbekanntesten restlichen Lebensdauer der Anspruchsberechtigten abhängt.<sup>66</sup> Darüber hinaus kann er von zukünftigen politischen Reformen beeinflusst werden. Letzteres ist auch deshalb relevant, da die Anwartschaften in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung, im

57 Vgl. z.B. Bönke et al. (2019), S. 835.

58 Vgl. SVR (2019), Kapitel 6, oder Feld/Schmidt (2016).

59 Vgl. zur Vermögensbilanz der VGR Kleimann et al. (2020), S. 306f.

60 Darüber hinaus befragt auch die Deutsche Bundesbank im Abstand von drei Jahren mehrere tausend Haushalte zur ihrem Vermögen und ihren Schulden, vgl. Deutsche Bundesbank (2019, 2017).

61 Vgl. beispielsweise Grabka/Halbmeier (2019), S. 737, für eine kurze, überblicksartige Darstellung möglicher Probleme.

62 Es gibt in Deutschland allerdings Bemühungen, die unzureichende Datenlage bei hohen Vermögen zu verbessern, siehe insbesondere Schröder et al. (2020) sowie BMAS (2021), S. 80-86. Eine bessere Datenqualität bzw. eine stärkere Harmonisierung im Rahmen internationaler Vergleichsanalysen ist damit aber nicht gewährleistet.

63 Vgl. für Details Kleimann et al. (2020), S. 205f., und BMAS (2021), S. 74f. Beispielsweise werden im Rahmen der EVS Betriebsvermögen überhaupt nicht erfasst, im SOEP hingegen zumindest partiell, allerdings nicht die Ausrüstungen und die immateriellen Anlagegüter. Zudem wird im SOEP u.a. das Bargeld ausgeblendet, vgl. zum Erfassungskonzept des SOEP auch Schröder et al. (2020), S. 516.

64 So berücksichtigen weder die EVS noch das SOEP Anwartschaften auf Leistungen der Alterssicherungssysteme, vgl. BMAS (2021), S. 75. Vgl. auch Bönke et al. (2019).

65 Ökonomisch betrachtet sind Nettovermögen im engeren Sinne und Rentenanwartschaften keine perfekten Substitute, vgl. Bönke et al. (2019), S. 835.

66 Die aggregierte Gesamtanwartschaft der Versicherungsgemeinschaft lässt sich demgegenüber auf Basis der statistischen ferneren Lebenserwartungen vergleichsweise genau bestimmen.

Sinne eines Generationenvertrages, im Wesentlichen von jungen und zukünftigen Generationen finanziert werden müssen. Die Rentenversicherung oder der Staat haben mithin keinerlei Rückstellungen zur Deckung der Anwartschaften gebildet, so dass – bei einer alternden Bevölkerung – ein Teil der Anwartschaften für den Staat implizite Schulden darstellen.<sup>67</sup>

Andererseits haben solche Anwartschaften aber aufgrund einer weitreichenden Leistungsgarantie durch den Staat aus individueller Sicht durchaus vermögensähnlichen Charakter, da sie die Quelle zukünftiger Einkommensströme bilden. So würde es wenig Sinn machen, Selbständige oder Unternehmer, deren privat aufgebaute Altersvorsorge beispielsweise aus Kapitallebensversicherungen oder Unternehmensanteilen besteht, allein aufgrund der darin angesparten Vermögenswerte als wohlhabender einzuschätzen als abhängig Beschäftigte, die nur über ein geringes Nettokapitalvermögen verfügen, dafür aber durchaus nennenswerte Ansprüche gegen die umlagefinanzierte Rentenversicherung haben. Die Beträge, um die es geht, sind dabei keineswegs zu vernachlässigen. Bönke et al. (2019, 2020) zufolge bewegt sich der Barwert der zukünftigen staatlichen Rentenansprüche privater Haushalte in Deutschland im Durchschnitt auf einem ähnlichen Niveau wie ihr durchschnittliches Nettovermögen, wodurch das so „erweiterte Vermögen“ mehr als doppelt so hoch ausfällt wie das Nettovermögen.<sup>68</sup> Vor allem aber unterscheiden sich die beiden Vermögenskategorien hinsichtlich der interpersonellen Verteilung. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Bönke et al. (2020) betonen daher etwa der SVR (2019, 2018) und Peichl/Stöckli (2018) zu Recht, dass die Vermögensungleichheit in Deutschland deutlich geringer ausfällt, wenn man einen um Rentenansprüche erweiterten Vermögensbegriff zugrunde legt.<sup>69</sup>

### **... und was ist mit dem Humankapital?**

Noch einen Schritt weiter geht die Frage, wie im Rahmen von Verteilungsfragen Humankapital zu bewerten ist. Angesichts des durchschnittlich deutlich positiven Zusammenhangs zwischen Bildung und Erwerbs- bzw. Einkommenserzielungschancen wäre es fahrlässig, Humankapital in Verteilungsdiskussionen zu ignorieren. Im Gegenteil: Die Bedeutung von guter Bildung – also der Aufbau von Humankapital – kann für den ökonomischen Erfolg im Erwerbsleben gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.<sup>70</sup> Bildung ist sozusagen die Eintrittskarte, um im Wettbewerbsprozess der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich mitwirken und die eigenen Ziele verfolgen zu können. Es macht für das zu erwartende Lebenseinkommen einen immensen Unterschied, ob der Einstieg in das Berufsleben als Hochschulabsolvent oder als Schulabbrecher ohne Berufsausbildung erfolgt. Der ausschließliche Blick auf das aktuelle Periodeneinkommen ohne zugleich auch eventuell vorhandenes Humankapital zu berücksichtigen, kann daher leicht in die Irre – und schlimmer noch – zu falschen politischen Schlussfolgerungen sowie Maßnahmen führen. Anstatt beispielsweise bei jungen Menschen über höhere Einkommenstransfers nachzudenken, sollte der Fokus darauf gelegt werden, jedem eine gute Ausbildung zu ermöglichen. Trotz der zentralen Bedeutung von Humankapital für die individuellen Einkommens- und Erwerbchancen gilt dieser positive Zusammenhang natürlich nur im statistischen Durchschnitt, schließlich gibt es noch weitere Faktoren, die über das Einkommen und seine Höhe entscheiden. Insofern gibt es auch berechtigte Gründe, die gegen eine Gleichsetzung von Humankapital mit anderen Vermögensformen sprechen.

67 Vgl. zu den impliziten Schulden des Staates und der gesetzlichen Rentenversicherung beispielsweise Raffelhüschen et al. (2021) sowie Raffelhüschen/Seuffert (2020).

68 Das gilt bereits, wenn man sich allein auf die (diskontierten) Rentenansprüche gegen die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt. Berücksichtigt man zudem noch betriebliche und private Rentenansprüche, steigt das durchschnittliche „erweiterte Vermögen“ nochmals an, vgl. Bönke et al. (2020) und Peichl/Stöckli (2018).

69 Während der Gini-Koeffizient der Nettovermögen in Deutschland bei 0,755 liegt, fällt er auf nur noch 0,508, wenn auch Rentenansprüche berücksichtigt werden. Demnach verringert sich bei einem so erweiterten Vermögensbegriff die durch den Gini-Koeffizienten gemessene Vermögensungleichheit um rund 33 Prozent, vgl. Bönke et al. (2020). Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen Hufe/Peichl/Stöckli (2018).

70 Vgl. z.B. Kugler/Wößmann (2019). Empirische Schätzungen für die Einkommenszugewinne über das Erwerbsleben durch höhere Bildungsabschlüsse finden sich in Piopiunik/Kugler/Wößmann (2017). Eine bessere Bildung geht einher mit höheren Monatseinkommen sowie einem niedrigeren Arbeitslosigkeitsrisiko und führt insgesamt zu deutlichen Zuwächsen beim Lebenseinkommen. Details zur Entwicklung qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten in Deutschland finden sich in Röttger/Weber/Weber (2020). Zur Bedeutung von Bildung für eine chancengerechte und funktionsfähige Soziale Marktwirtschaft siehe beispielsweise Raddatz (2012).

### 3 Armut und Ungleichheit in Deutschland: ein (empirischer) Überblick

#### 3.1 Die Entwicklung im Zeitablauf

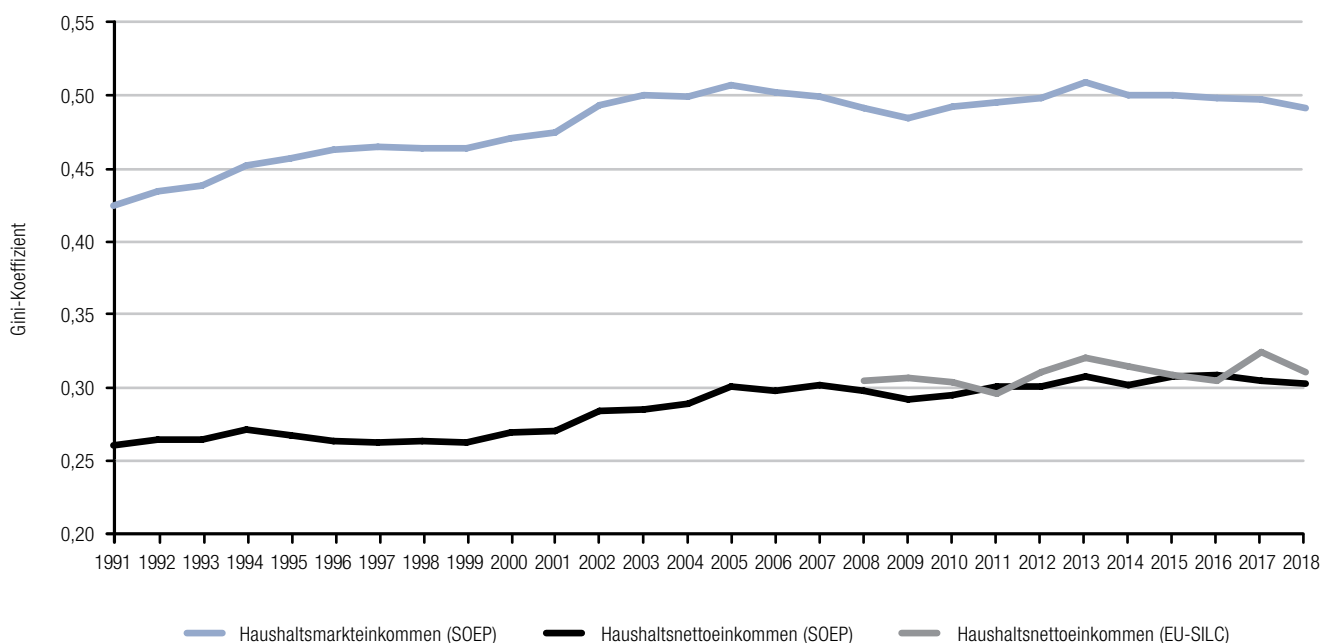
Wie haben sich Armut und Ungleichheit in Deutschland in den letzten Jahren nun tatsächlich entwickelt?

Blickt man zunächst mit Hilfe des häufig verwendeten Gini-Koeffizienten auf die zeitliche Entwicklung der Einkommensungleichheit seit der deutschen Wiedervereinigung, zeigt sich sowohl bei den äquivalenzgewichteten Markt- als auch bei den Nettoeinkommen grosso modo eine zweigeteilte Entwicklung (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:  
Seit 2005 kein weiterer Anstieg der Ungleichheit in Deutschland  
Gini-Koeffizienten im Zeitverlauf (1991–2018)

Haushaltseinkommen sind äquivalenzgewichtet entsprechend der modifizierten OECD-Skala.

Quelle: SVR, IAW; Datenbasis: SOEP v36 sowie EU-SILC.



Im Zeitraum von 1991 bis etwa 2005 war bei beiden Einkommensgrößen ein Anstieg der Ungleichheit zu beobachten. Der Gini-Koeffizient der Markteinkommen ist in diesem Zeitraum von 0,41 auf 0,49 gestiegen, der der Nettoeinkommen von 0,25 auf 0,29. Seitdem hat sich die Lage jedoch stabilisiert.<sup>71</sup> Zwar hat es seit dem Jahr 2005 von Jahr zu Jahr leichte Veränderungen gegeben, die gemessene Einkommens-

ungleichheit weist aber keinen systematischen Trend auf. So lagen die Gini-Koeffizienten im Jahr 2018 mit 0,48 bei den Markteinkommen und 0,29 bei den Nettoeinkommen auf oder unter den Werten von 2005. Dementsprechend kann die Einkommensverteilung im zurückliegenden Jahrzehnt als weitgehend stabil gewertet werden,<sup>72</sup> vor allem, wenn man die in Kapitel 2.2 angesprochenen statistischen Unwägbar-

71 Als mögliche Ursachen für die zunehmende Ungleichheit bis 2005 werden die seinerzeit stark steigende Arbeitslosigkeit sowie die Absenkung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer diskutiert, vgl. zusammenfassend SVR (2021), S. 198, mit weiterführenden Literaturangaben.

72 So auch Grabka (2021), S. 312, und SVR (2021), S. 198.

keiten und Sondereffekte wie Stichprobenergänzungen sowie den in diesen Zeitraum fallenden Zustrom an Geflüchteten im Hinterkopf behält.<sup>73</sup> Tendenziell ähnlich stellt sich die Situation dar, wenn man alternative Indikatoren wie etwa die Palma-Ratio heranziehen würde.<sup>74</sup>

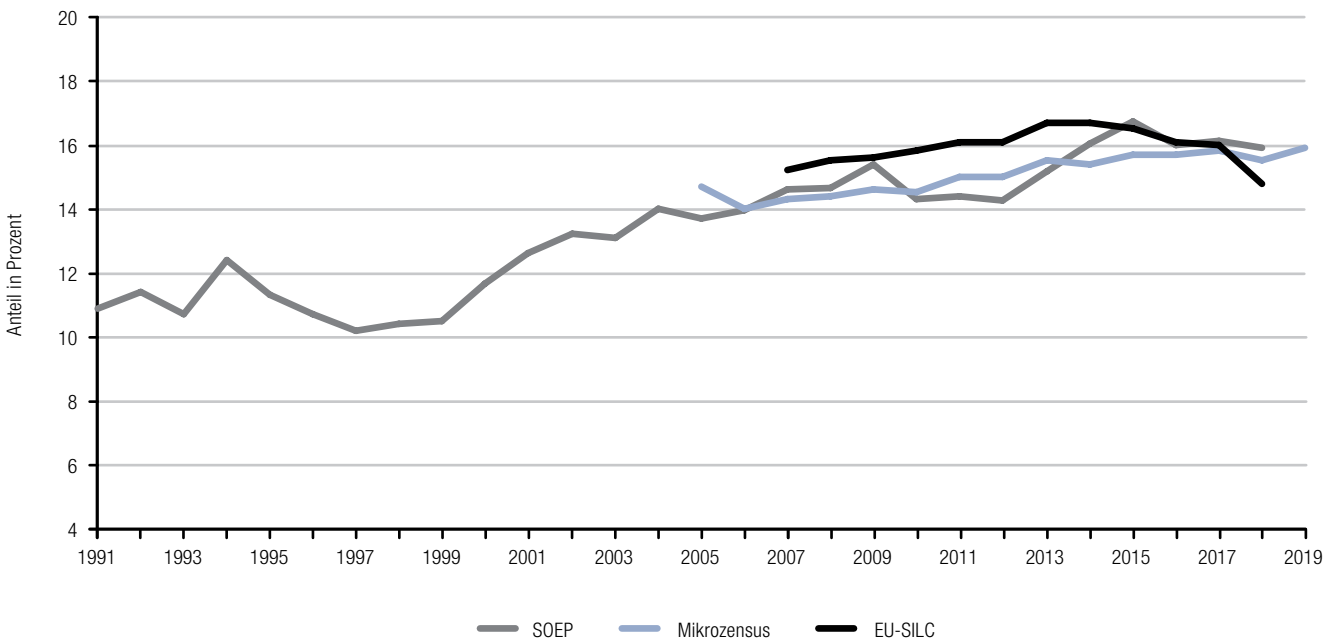
Nicht ganz so positiv fällt die Entwicklung der Armutsrisikoquote in diesem Zeitraum aus, also der Anteil der Personen, denen weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens zur Verfügung stehen (vgl. Abbildung 2). Gemäß SOEP-Daten ist dieser von knapp über 10 Prozent Ende der 1990er-Jahre mehr oder weniger kontinuierlich auf 16,7

Prozent im Jahr 2015 gestiegen und erst seitdem wieder leicht zurückgegangen. Da der Armutsrisikoquote ein relativer Armutsbegriff zugrunde liegt, bedeutet dieser Anstieg allerdings nicht automatisch, dass eine steigende Zahl von Menschen am unteren Ende der Einkommensverteilung Wohlstandsverluste hinnehmen muss. Würde man beispielsweise die Höhe der Armutsrisikoschwelle nicht an das Medianeinkommen koppeln, sondern sich auf einen die Kaufkraft des Jahre 2006 erhaltenden Inflationsausgleich beschränken, hätte sich die Armutsrisikoquote seit dem Jahr 2006 kaum verändert.<sup>75</sup>

Abbildung 2:

Der Anteil der statistisch armutsgefährdeten Personen ist seit 1991 gestiegen: Armutsrisikoquoten im Zeitablauf auf Basis unterschiedlicher Datenquellen

Quelle: IAW, Statistisches Bundesamt, SVR; Datenbasis: SOEP v36, EU-SILC, Mikrozensus.



Zudem gibt es markante Unterschiede zwischen den verschiedenen Datenquellen, was die Entwicklung in den letzten Jahren betrifft.<sup>76</sup> Während die SOEP-Daten zwischen 2013

und 2018 einen Anstieg der Armutsrisikoquote um 0,7 Prozentpunkte von 15,2 Prozent auf 15,9 Prozent zeigen, ist die Armutsrisikoquote gemäß Mikrozensus in beiden betrachteten

<sup>73</sup> Ähnlich auch Peichl (2020).

<sup>74</sup> Vgl. BMAS, Online-Indikatorentableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator G01 Einkommensverteilung: Auf Basis von SOEP-Daten (v36) liegt die Palma-Ratio für das Jahr 2018 mit 1,052 exakt auf dem Niveau des Jahres 2007 und nur minimal über dem Wert des Jahres 2005 (1,048).

<sup>75</sup> Siehe BMAS (2021), S. 48.

<sup>76</sup> Vgl. auch Niehues/Stockhausen (2020b), S. 4.



Jahren identisch und beträgt 15,5 Prozent. Nach Daten des EU-SILC kam es hingegen zu einem deutlichen Rückgang der Armutsrisikoquote um immerhin 1,9 Prozentpunkte – von 16,7 Prozent auf 14,8 Prozent. Je nach Interessenlage, lässt sich also scheinbar die passende Statistik herausgreifen. Dieses Beispiel zeigt jedenfalls nachdrücklich, dass die statistische Erfassung der Realität nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen führen muss. Umso wichtiger ist es, bei der Interpretation statistischer Daten eine gewisse Zurückhaltung zu üben und nicht jede kleine Veränderung als Gewissheit zu nehmen.

Vergleichsweise eindeutig sind hingegen die Ergebnisse, wenn man das relative Armutsrisiko nach Erwerbsstatus und zwischen unterschiedlichen Haushaltstypen vergleicht (vgl.

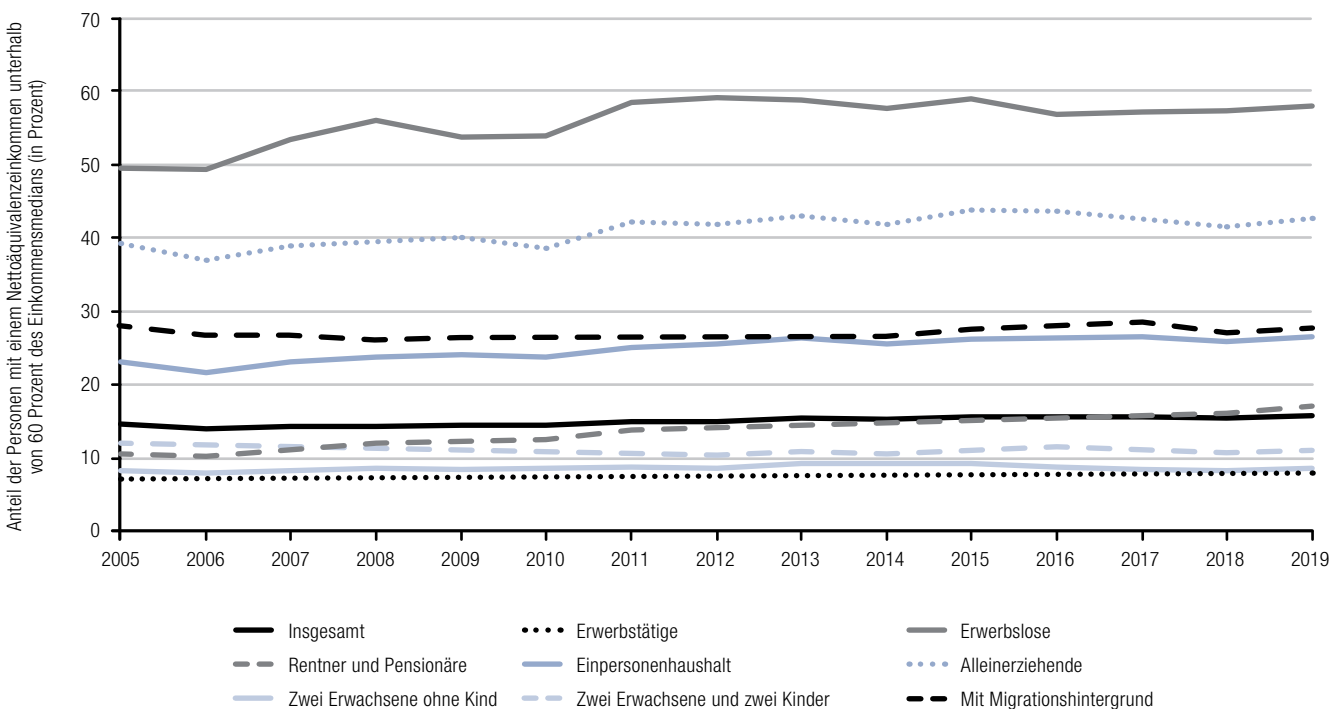
Abbildung 3). Dabei ist weniger die Entwicklung im Zeitablauf auffällig, sondern die Unterschiede zwischen den einzelnen Teilgruppen.

Abbildung 3 zeigt anhand von Daten des Mikrozensus überdeutlich, dass das zentrale Risiko für Armut bzw. Armutsgefährdung in einer fehlenden Erwerbstätigkeit liegt:<sup>77</sup> Erwerbslose weisen mit einer Armutsrisikoquote von deutlich über 50 Prozent die mit Abstand höchste Armutsgefährdung auf.<sup>78</sup> Als weitere Gruppen stechen Alleinerziehende sowie Personen mit Migrationshintergrund heraus, wobei hier ebenfalls die eher schwierigen Beschäftigungsperspektiven beider Gruppen eine wichtige Ursache sein dürften.<sup>79</sup> Eine eingeschränkte Erwerbstätigkeit der Eltern sowie eine hohe

Abbildung 3:

**Erwerbslosigkeit ist das zentrale Armutsrisiko: Armutsrisikoquoten im Zeitverlauf nach Erwerbsstatus und ausgewählten Haushaltstypen (2005–2019)**

Quelle: BMAS, Online-Indikatortableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A01; Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus).



77 Würde man hier andere Datenquellen als Grundlage nehmen, würden sich die Ergebnisse qualitativ nicht grundlegend unterscheiden, vgl. BMAS (2021), S. 477ff.

78 Gemäß den Daten des SOEP oder des EU-SILC lag die Armutsrisikoquote Arbeitsloser im Jahr 2018 sogar bei über 70 Prozent.

79 Vgl. SVR (2021), S. 200f. Die Armutsrisikoquote von Menschen ohne Migrationshintergrund ist nicht einmal halb so hoch und liegt seit mehr als 10 Jahren relativ stabil bei rund 12 Prozent. Zumindest ein Teil des oben skizzierten Anstiegs der Armutsrisikoquote für die Gesamtbevölkerung im letzten Jahrzehnt dürfte daher auf die seit 2010 deutlich gestiegene Zuwanderung zurückzuführen sein; vgl. dazu Grabka/Goebel (2020) und BMAS (2021), S. 45.

Zuwanderung in der Vergangenheit werden auch als wichtige Erklärungsfaktoren für die immer wieder beklagte Kinderarmut angeführt.<sup>80</sup>

Wechselt man die Perspektive weg von einem reinen Einkommensvergleich hin zu einer stärker güter- und lebensstandardorientierten Betrachtung, ändern sich die empirischen Befunde zur Entwicklung der Armut in Deutschland merklich. Mit dem Konzept der (erheblichen) materiellen Deprivation soll das Ausmaß von individuellen Mangelsituationen bei der Deckung relevanter Grundbedürfnisse erfasst werden.<sup>81</sup> Anhand von neun als üblich geltenden Gütern und Aktivitäten wird im Rahmen von Haushaltsbefragungen untersucht, inwieweit Personen aus finanziellen Gründen un-

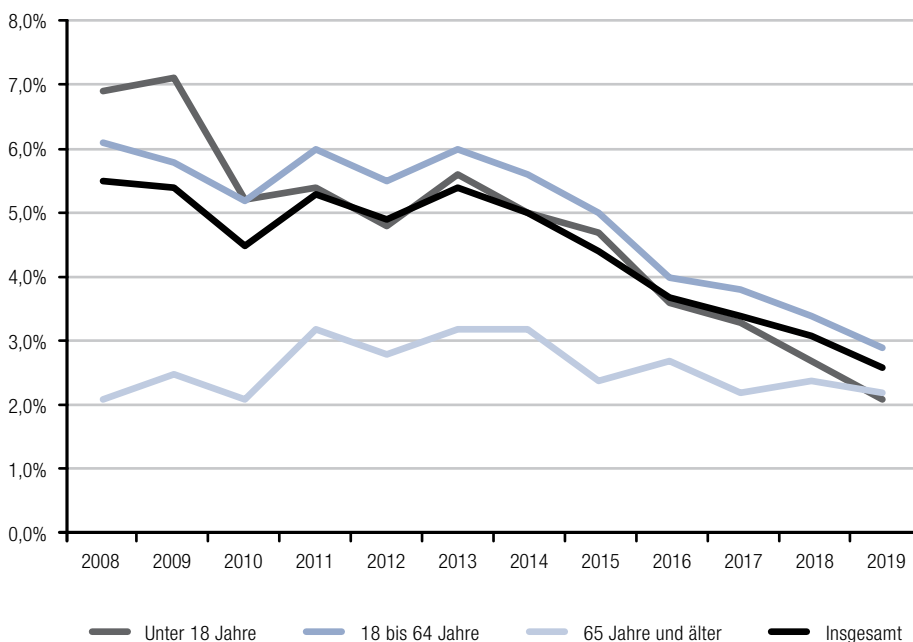
freiwillig Konsumverzicht leisten bzw. Mangel leiden müssen (vgl. Abbildung 4). Berichten die Befragten in mindestens drei Bereichen von finanziellen Problemen, spricht man von „materieller Deprivation“, bei Entbehrungen in mindestens vier der neun Bereiche von „erheblicher materieller Deprivation“.

Die in Abbildung 4 dargestellte Entwicklung seit 2008 zeigt ein vergleichsweise erfreuliches Bild. Der Anteil der Personen, die aufgrund von finanziellen Problemen materielle Entbehrungen auf sich nehmen mussten, ist deutlich gesunken und hat sich im Betrachtungszeitraum in etwa halbiert. Besonders stark war der Rückgang bei den Alleinerziehenden. Waren im Jahr 2008 noch fast 20 Prozent von ihnen von erheblicher materieller Deprivation betroffen, sank

Abbildung 4:

Der Anteil der Personen mit erheblichen materiellen Entbehrungen nimmt ab – materielle Deprivation nach Altersgruppen (2008–2019)

Quelle: BMAS, IAW; Datenbasis: EU-SILC.



Von erheblicher materieller Deprivation bzw. erheblicher materieller Entbehrung spricht man, wenn eine Person in mindestens vier der folgenden neun Bereiche aufgrund fehlender finanzieller Mittel stark eingeschränkt ist bzw. sich die entsprechenden Güter und Aktivitäten nicht leisten kann:

- Miete, Wasser/Strom sowie Verbindlichkeiten;
- angemessene Beheizung der Wohnung;
- unerwartete Ausgaben tätigen können;
- einen einwöchigen Urlaub an einem anderen Ort;
- jeden zweiten Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Fisch oder gleichwertiger Proteinzufuhr;
- ein Auto;
- eine Waschmaschine;
- einen Farbfernseher oder
- ein Telefon.

80 Vgl. SVR (2021), S. 200f. Familien mit Migrationshintergrund sind nicht nur vergleichsweise häufig armutsgefährdet, sondern haben tendenziell auch mehr Kinder. Allerdings differieren die berechneten Armutsgefährdungsquoten von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren je nach Datenquelle stark. Während auf Basis des Mikrozensus wie auch des SOEP die Armutsgefährdungsquote von Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren 2018 bei knapp über 20 Prozent lag und damit jeweils deutlich über der Armutsgefährdungsquote insgesamt, ergibt sich auf Basis des EU-SILC ein gegenteiliges Ergebnis: Mit nur 12,1 Prozent bewegte sich die Armutsgefährdung von Personen unter 18 Jahren deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt von 14,8 Prozent, vgl. BMAS, Online-Indikatortableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A01 Armutsrisikoquote.

81 Vgl. BMAS (2021), S. 496ff., und Grabka (2021), S. 313f.

dieser Wert bis 2019 auf nur noch 6,4 Prozent.<sup>82</sup> Allerdings bestätigt sich auch bei diesem Indikator der starke Einfluss der Beschäftigungssituation: Für das Jahr 2019 geben 23,6 Prozent der Arbeitslosen an, von erheblichen materiellen Entbehrungen betroffen zu sein. Dieser Wert ist nicht nur der höchste unter allen betrachteten Teilgruppen, sondern hat sich im Vergleich zum Jahr 2008 (26,0 Prozent) auch nur geringfügig verbessert.<sup>83</sup>

Gleichwohl gibt der Blick auf eher arbeitsmarktbezogene Indikatoren Anlass zur Hoffnung (vgl. Abbildung 5). So hat

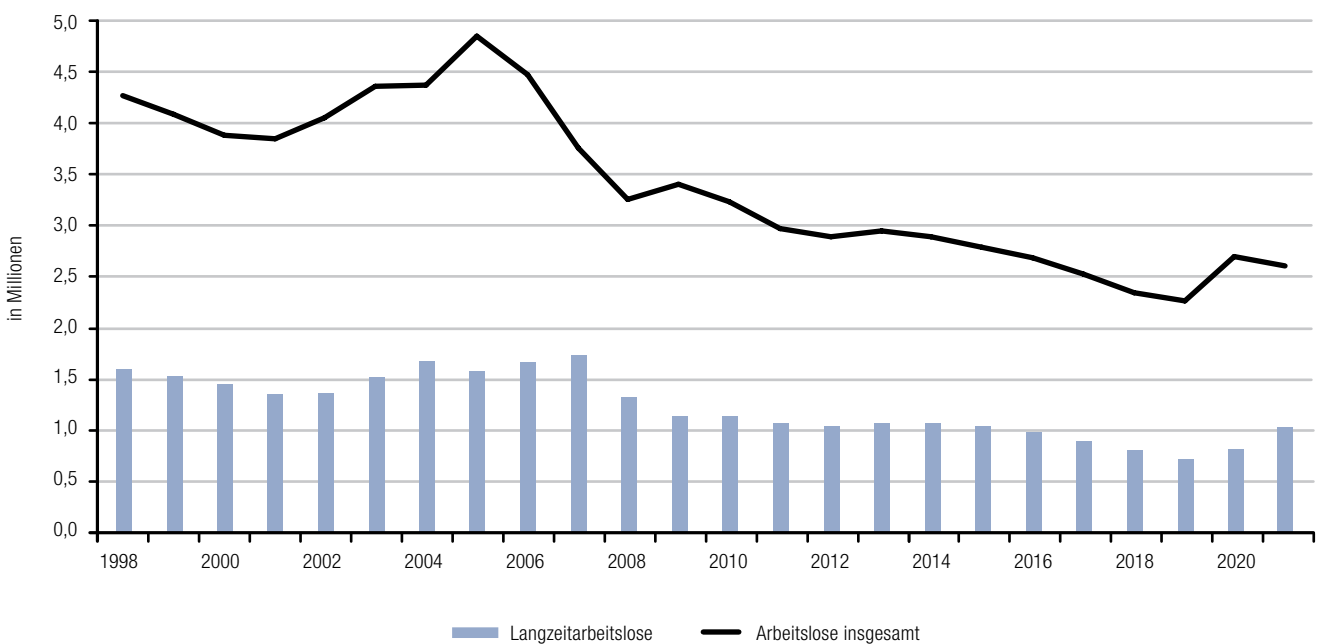
sich seit dem Jahr 2005 im Zuge des Beschäftigungswachstums nicht nur die Zahl der Arbeitslosen deutlich reduziert. Auch die – unter dem Aspekt eines dauerhaften Armutsrisikos – wichtigere Langzeitarbeitslosigkeit hat sich zwischen 2007 und 2019 fast halbiert.

Diese positive Beschäftigungsentwicklung ist mit einer der Gründe für den Rückgang bei der Zahl von Grundsicherungsempfängern (vgl. Abbildung 6). Da es seit 2005 keine fundamentalen Änderungen in der Ausgestaltung der Grundsicherungssysteme in Deutschland gab, dürfte dieser

Abbildung 5:

Seit 2006 sinkt die Arbeitslosigkeit insgesamt, seit 2008 auch die Langzeitarbeitslosigkeit – Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitverlauf (1998–2021)

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt.



Langzeitarbeitslose sind Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet sind.

Im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ab Januar 2005 kam es zu statistischen Sondereffekten bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen, die die Vergleichbarkeit mit früheren Jahren beeinträchtigen. Die Entwicklung in den Jahren 2020 und 2021 ist stark durch Sondereffekte aufgrund der Corona-Pandemie geprägt.

82 Vgl. BMAS (2021), S. 497, sowie – detaillierter – BMAS, Online-Indikatorentableau zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht, Indikator A09 Materielle Deprivation. In BMAS (2021), S. 498, werden zudem einige der Probleme hinsichtlich der Aussagekraft dieses Armutsindikators diskutiert. Angeführt wird etwa die hohe Zahl an notwendigen normativen Setzungen sowie die Tatsache, dass die Ergebnisse auf einer subjektiven, durch das Fragedesign allerdings beeinflussbaren subjektiven Selbsteinschätzung der Befragten beruhen. Ebenfalls einen Rückgang der materiellen Unterversorgung diagnostizieren Beste/Trappmann (2021) auf Basis des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des IAB.

83 Vgl. BMAS (2021), S. 497.

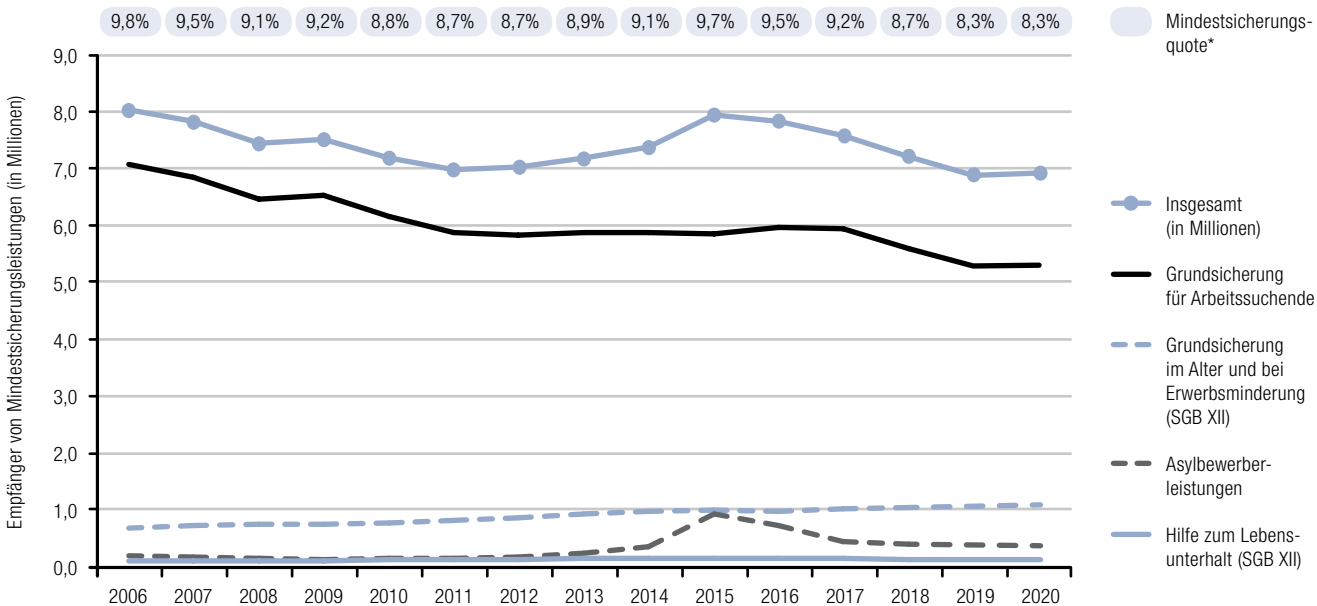
Armutsindikator – trotz seiner in Kapitel 2 skizzierten Probleme – eine gewisse Aussagekraft aufweisen. Insgesamt ist die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen zwischen 2006 und 2020 von gut 8 Millionen auf knapp 7 Millionen zurückgegangen.

Vor allem die Zahl der Personen, die Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende erhalten, hat sich um fast 2 Millionen verringert. Hier spiegelt sich die gute Beschäftigungsentwicklung im zurückliegenden Jahrzehnt wider. Demgegenüber ist der sprunghafte Anstieg der Zahl der Empfänger von Asylbewerberleistungen als Sondereffekt im Zuge der 2014/15 einsetzenden Fluchtmigration nach Deutschland zu werten. Einen steigenden Trend weist die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung auf. Diese Entwicklung darf allerdings nicht mit einem sich verschärfenden Problem bei der Altersarmut gleichgesetzt werden. Zum einen machen die bedürftigen Älteren nur

etwas mehr als die Hälfte dieser Gruppe von Grundsicherungsempfängern aus. Gleichzeitig sind sie aber für weniger als die Hälfte des beobachteten Anstiegs verantwortlich: Die Zahl der Grundsicherungsempfänger wegen einer Erwerbsminderung hat zwischen 2006 und 2020 mit 223.000 Personen etwas stärker zugenommen als die der Grundsicherungsempfänger im Alter (+ 194.000). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass im dargestellten Zeitraum auch die ältere Bevölkerung insgesamt deutlich zugenommen hat – die Zahl der über 65-Jährigen stieg um etwa rund 2 Millionen.<sup>84</sup> Nachdem die Quote der Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Alter zwischen 2006 und 2015 von 2,3 Prozent auf 3,2 Prozent angestiegen war, verharrt sie seitdem fast konstant auf diesem Wert.<sup>85</sup> Mit Blick auf die Zukunft dürfte auch hier ein gut funktionierender Arbeitsmarkt, der stetige Erwerbsbiographien und ausreichende Vorsorgeaktivitäten ermöglicht, mit die beste Prävention sein.

Abbildung 6:  
Die Zahl der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen geht zurück

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistische Ämter des Bundes und der Länder.



\* Anteil der Empfänger am Jahresende an der Gesamtbevölkerung (in Prozent).

84 Siehe Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die seit einigen Jahren erfolgende Anhebung der Altersgrenze zum Renteneintritt nach § 41 Abs. 2 SGB XII das Wachstum der älteren Bevölkerungsgruppe, die die Altersvoraussetzung für Grundsicherungsleistungen im Alter erfüllt, dämpft.

85 Vgl. Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis-Online, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Vgl. für eine ausführlichere Darstellung des Problemkomplexes „Altersarmut“ SVR (2020), S. 387-400.

### 3.2 Deutschland im internationalen Vergleich

Der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus bestätigt weitgehend die heterogene, aber letztlich in der Gesamtbetrachtung eher positive Lage in Deutschland. Was die durch den Gini-Koeffizienten gemessene Einkommensungleichheit betrifft, liegt Deutschland bei den Markteinkommen mit einem Wert von 0,5 tendenziell im oberen Bereich und damit auf dem Niveau von Ländern wie Japan, den USA, dem Vereinigten Königreich, aber auch Österreich oder Spanien (vgl. Abbildung 7). Eine deutlich gleichere Verteilung der Markteinkommen findet sich demgegenüber in der Schweiz, Kanada, Schweden oder Dänemark. Da aber unter anderem die Ungleichheit der Markteinkommen in Frankreich, Italien oder Finnland noch größer als in Deutschland ist, lässt sich schwerlich von einem

skandalösen Bild sprechen, zumal in den Markteinkommen noch keine sozialpolitischen Umverteilungselemente durch das Steuer- und Transfersystem enthalten sind.

Blickt man demgegenüber auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen, so stellt sich die Situation ein Stück weit anders dar. Entscheidend ist, dass Deutschland zu den Ländern gehört, in denen sich die Ungleichheit der Einkommen durch das Steuer- und Transfersystem überdurchschnittlich stark verringert, was durch den korrespondierenden Rückgang des Gini-Koeffizienten deutlich wird. Dementsprechend liegt der Gini-Koeffizient der verfügbaren Einkommen in Deutschland knapp unter 0,3 und damit im internationalen Vergleich auf einem eher niedrigen Niveau.

Dieser Eindruck bestätigt sich bei einem international vergleichenden Blick auf die Armutsrisikoquoten, also den Anteil der Menschen, deren Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb von 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medi-

Abbildung 7: Das Steuer- und Transfersystem verringert die Einkommensungleichheit überdurchschnittlich stark – Gini-Koeffizienten der OECD Mitgliedstaaten (2018, wenn nicht anders angegeben)

Quelle: OECD, eigene Berechnungen.

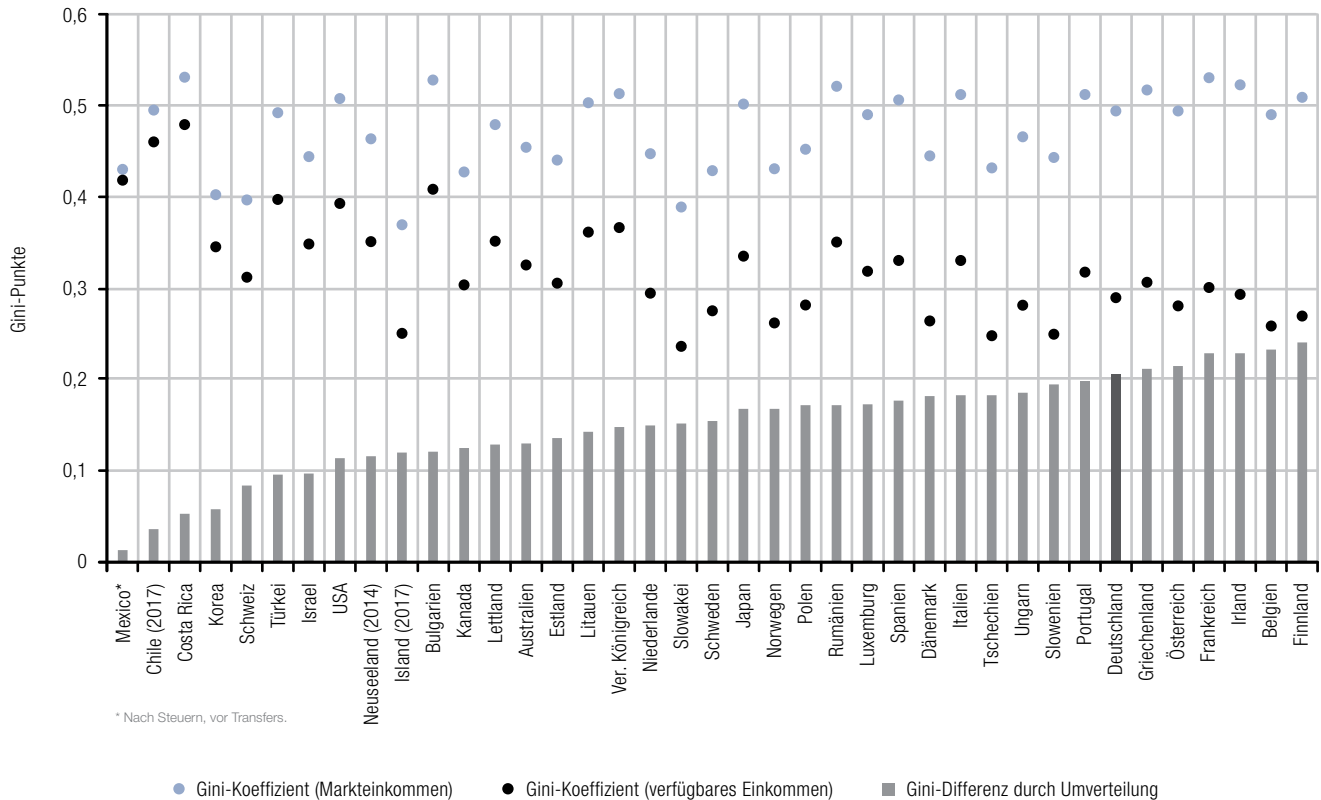
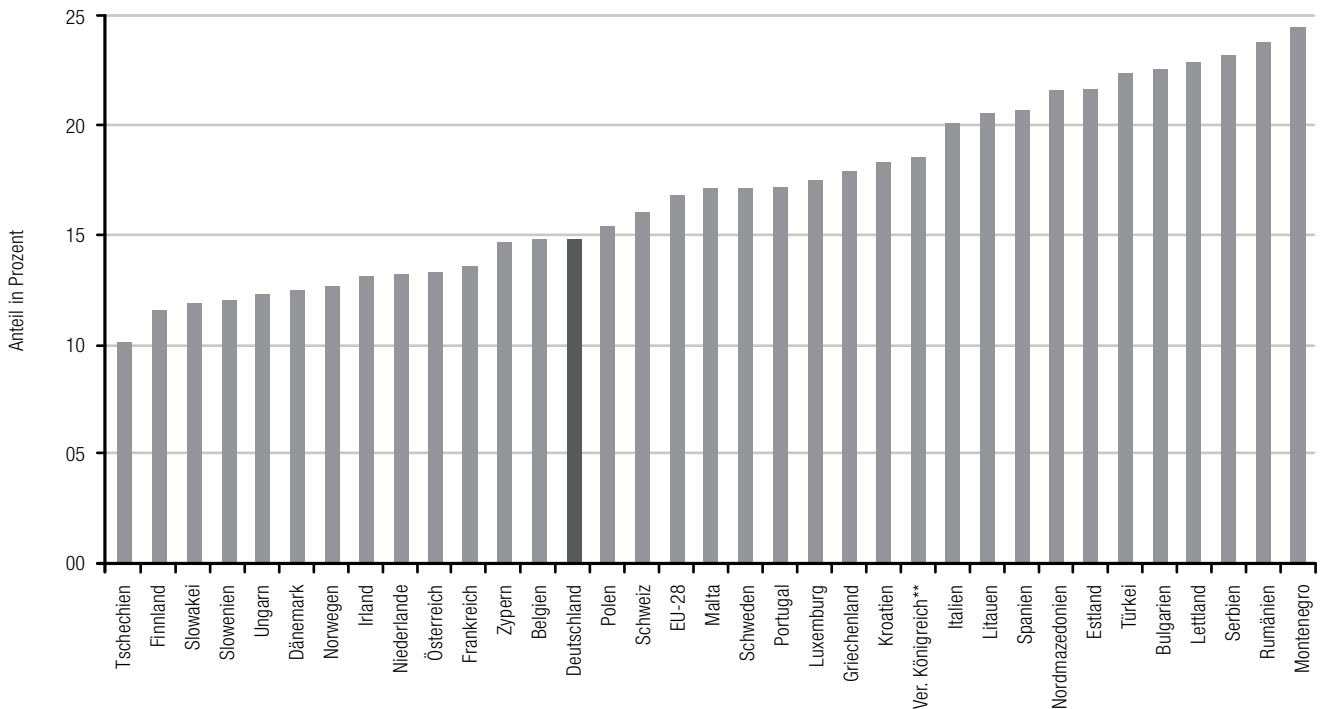


Abbildung 8:  
 Unterdurchschnittliches Armutsrisiko in Deutschland – Armutsrisikoquoten\* (2018) im europäischen Vergleich

Quelle: Eurostat (EU-SILC).



\* Anteil der Personen mit einem Nettoäquivalenzeinkommen, das im Jahr 2018 unterhalb von 60 Prozent des jeweiligen nationalen Medians der Nettoäquivalenzeinkommen liegt.

\*\* Letzter verfügbarer Wert für das Jahr 2017.

aneinkommens liegt (vgl. Abbildung 8). Mit einer Armutsrisikoquote<sup>86</sup> von knapp unter 15 Prozent im Jahr 2018 liegt Deutschland unterhalb des europäischen Durchschnitts und weist eine geringere Armutsrisikoquote auf als beispielsweise Schweden.

Verlässt man den Bereich der relativen Armutsmessung zugunsten von Indikatoren, die zur Messung von absoluter Armut entwickelt wurden, schneidet Deutschland im europäischen Vergleich ebenfalls gut ab. So ist der Anteil der Menschen, die unter erheblichen materiellen Entbehrungen zu leiden haben, in den letzten Jahren nicht nur kontinuierlich

auf 2,6 Prozent im Jahr 2019 gesunken (vgl. Abbildung 4), sondern er ist damit auch nur rund halb so hoch wie im europäischen Durchschnitt (5,5 Prozent).<sup>87</sup>

An dieser Stelle soll keineswegs behauptet werden, dass in Deutschland alles zum Besten stünde. Der international vergleichende Blick zeigt jedoch, dass es keinen Anlass gibt, das Ausmaß der in Deutschland statistisch gemessenen Armut und Ungleichheit pauschal zu skandalisieren. Wichtiger ist vielmehr eine konstruktive, zielorientierte Herangehensweise, um durch überlegte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen die Situation der Menschen weiter zu verbessern.

<sup>86</sup> Um die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird an dieser Stelle auf die europäische Erhebung EU-SILC zurückgegriffen.

<sup>87</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), S. 10f.



## 4 Aktuelle Entwicklungen

Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen werden derzeit vor allem zwei Einflussfaktoren hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Armut und Ungleichheit diskutiert: Zum einen das seit einigen Jahren extrem niedrige Zinsniveau, das zumindest partiell auf eine ausgesprochen expansive Geldpolitik der großen Notenbanken und damit nicht zuletzt der Europäischen Zentralbank als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise zurückzuführen ist. Zum anderen werden die gravierenden ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Blick genommen, die zu einem weltweiten Konjunkturerinbruch geführt hat und deren längerfristige Folgen noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. In beiden Fällen ist die Lage derzeit eher unübersichtlich. An dieser Stelle sollen daher vor allem erste empirische Erkenntnisse sowie einige zentrale Überlegungen, die sich daraus ableiten lassen, skizziert werden.

### 4.1 Verteilungspolitische Auswirkungen der Corona-Pandemie

Es ist weitgehend unstrittig, dass der wirtschaftliche Einbruch aufgrund der Corona-Pandemie mit einem temporären, wenn nicht gar dauerhaften Wohlstandsverlust relativ zu einer Situation ohne Pandemie einhergeht. Insoweit scheint es vordergründig naheliegend zu sein, dass die Corona-Pandemie zu einem Anstieg der Armut führt. Weniger eindeutig stellt sich die Sachlage allerdings dar, wenn man nicht primär den absoluten Einkommens- bzw. Wohlstandsverlust betrachtet, sondern – wie häufig üblich – relative Armutsindikatoren heranzieht, also primär den Einfluss der Corona-Pandemie auf die Ungleichheit in den Blick nimmt. Dann kommt es zum einen auf die relativen Effekte der ökonomischen Krise an, also welche Gruppen besonders stark betroffen sind. Zum anderen ist es angesichts der zahlreichen staatlichen Hilfs-, Unterstützungs- und Rettungsmaßnahmen für Arbeitnehmer, Selbständige und Unternehmen keineswegs ausgemacht, dass sozial schwächere Gruppen unter Berücksichtigung des Steuer- und Transfersystems überproportional negativ betroffen sind und es dadurch zu einem Anstieg der Ungleichheit der Nettoein-

kommen kommt.<sup>88</sup> Simulationsrechnungen von Bruckmeier et al. (2020) auf Basis der Mikrodaten des ifo-Geschäftsklimaindex aus dem Herbst 2020 zeigen, dass aufgrund der Covid-19-Krise in allen Einkommensdezilen<sup>89</sup> mit einem deutlichen Rückgang der Bruttoerwerbseinkommen im Jahr 2020 in Deutschland zu rechnen ist – im Durchschnitt um 3 Prozent.<sup>90</sup> Auffällig dabei ist, dass einerseits das unterste Einkommensdezil mit einem Rückgang von über 4 Prozent am stärksten betroffen ist, andererseits aber auch im achten und neunten Einkommensdezil überdurchschnittliche Einkommensverluste von über 3 Prozent zu erwarten sind. Sowohl niedrig entlohnte Arbeitskräfte als auch die gutverdienende obere Mittelschicht sind demnach besonders vom Rückgang der Bruttoeinkommen betroffen. Insgesamt geht der Rückgang der Bruttoerwerbseinkommen mit einem leichten Anstieg der Ungleichheit einher.<sup>91</sup>

Allerdings ändert sich das Bild, wenn man die Auswirkungen des Steuer- und Transfersystems mitberücksichtigt und die verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen betrachtet. Zum einen fällt der errechnete Einkommensrückgang bei den Erwerbstätigen mit nur noch 1,1 Prozent statt 3,0 Prozent deutlich niedriger aus. Berücksichtigt man darüber hinaus noch Sondermaßnahmen für einkommensschwache Haushalte und bezieht auch Haushalte ohne Erwerbstätige mit ein, so sinkt das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen laut Bruckmeier et al. (2020) im Durchschnitt nur um 0,1 Prozent. Auffällig ist, dass sich die Effekte auf die Nettoeinkommen in Abhängigkeit vom betrachteten Einkommensdezil deutlich unterscheiden. Für die untersten beiden Einkommensgruppen ist mit positiven Effekten zu rechnen, die vor allem auf den Kinderbonus zurückzuführen sind, der nicht auf andere, bedarfsgeprüfte Transferleistungen angerechnet wird.<sup>92</sup> In den mittleren Einkommensdezilen ist im Durchschnitt mit keiner nennenswerten Veränderung der verfügbaren Einkommen im Jahr 2020 zu rechnen. Die Erwerbseinkommensverluste der besser verdienenden Dezile werden hingegen nicht vollständig kompensiert, so dass ihre verfügbaren Nettoeinkommen sinken. Angesichts dieser Simulationsergebnisse argumentieren Bruckmeier et al. (2020), dass die

88 Hervorzuheben sind insbesondere das ausgeweitete Kurzarbeitergeld, aber auch der einmalige Kinderbonus, die Erhöhung des Einkommensteuerfreibetrages für Alleinerziehende oder der erleichterte Zugang zu Grundsicherungsleistungen für Arbeitssuchende. Vor allem letztere Maßnahmen richten sich dezidiert an einkommensschwache Haushalte; vgl. Bruckmeier et al. (2020).

89 Einkommensdezile unterteilen die nach dem äquivalenzgewichteten Einkommen angeordnete Untersuchungspopulation in zehn gleich große Gruppen. In ihrer Untersuchung ermitteln die Autoren für Haushalte im ersten Dezil ein äquivalenzgewichtetes Bruttoerwerbseinkommen von unter 1.428 Euro, während Haushalte im zehnten Dezil ein äquivalenzgewichtetes Bruttoerwerbseinkommen von mehr als 6.071 Euro monatlich aufweisen; siehe Bruckmeier et al. (2020), S. 2.

90 Die Autoren unterstellen für die Simulationsrechnungen, dass die Erholung der deutschen Wirtschaft einem V folgt und es zu keinen ausgeprägten zweiten oder dritten Infektionswellen kommt.

91 Vgl. Bruckmeier et al. (2020). Auch Beznoska/Niehues/Stockhausen (2021, 2020) kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Markteinkommen breiter Bevölkerungsschichten im Krisenjahr deutlich reduziert haben und – da vor allem Geringverdiener und Selbständige besonders betroffen seien – sich die Ungleichheit der Markteinkommen etwas erhöht haben dürfte.

92 Vgl. Bruckmeier et al. (2020).

Ungleichheit der verfügbaren Einkommen durch die Corona-Pandemie zumindest kurzfristig nahezu unverändert bleibt, aber keinesfalls zunimmt.<sup>93</sup> Das ist zugleich ein Beleg für die Wirksamkeit des deutschen Sozialstaates, der in konjunkturellen Krisen einen wichtigen Beitrag zur Einkommensstabilisierung leistet.<sup>94</sup>

Eine Analyse von Grabka (2021), die erste Auswirkungen des zweiten Lockdowns in der Corona-Pandemie anhand einer Datenerhebung im Januar und Februar 2021 miterfasst, beobachtet ebenfalls einen dämpfenden Effekt der Krise auf die Einkommensverteilung gemessen anhand der monatlichen Nettoeinkommen.<sup>95</sup> Während die Einkommen im unteren und mittleren Bereich der Einkommensverteilung auch Anfang 2021 weiter leicht gestiegen sind, waren sie im oberen Bereich der Verteilung – abgebildet durch das 90. Perzentil – leicht rückläufig. Ursächlich dafür dürften vor allem Einkommensverluste bei den Selbständigen gewesen sein. Bei allen anderen betrachteten Personengruppen stagnierten hingegen die Einkommen (Erwerbslose, Ruheständler und Arbeiter) oder nahmen sogar zu (Beamte und Angestellte).<sup>96</sup>

Was die längerfristigen Perspektiven angeht, wird es vor allem darauf ankommen, ob und wie schnell die negativen ökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Konjunktur und vor allem die Wachstumsdynamik kompensiert werden können. Davon wird es maßgeblich abhängen, ob sich der Arbeitsmarkt langfristig erholt und die dauerhaft kaum finanzierbaren staatlichen Unterstützungsmaßnahmen wie das Kurzarbeitergeld zurückgefahren werden können. Käme es beispielsweise im Zuge einer Insolvenzwelle zu einem deutlichen Verlust an Arbeitsplätzen und unternehmerischem Know-how, könnte dies die Beschäftigungschancen vieler Arbeitnehmer dauerhaft beeinträchtigen. Dies würde nicht nur die Entwicklung des allgemeinen Wohlstandsniveaus beeinträchtigen, sondern könnte auch – da Arbeitslosigkeit zu den zentralen Risikofaktoren für Armut zählt – zu einem Anstieg der Ungleichheit in der Zukunft führen.<sup>97</sup>

#### 4.2 Die Verteilungswirkungen einer expansiven Geldpolitik und niedriger Zinsen

Schon länger als die Corona-Pandemie wirkt sich die Niedrigzinspolitik der Zentralbanken auf die Wirtschaft aus. Mit Blick auf die Verteilungseffekte wird dabei die Befürchtung geäußert, dass niedrige Zinsen vor allem wohlhabenden Privathaushalten zugutekommen, so dass sich die Ungleichheit tendenziell erhöhen würde.<sup>98</sup> Dies gelte insbesondere, da die Zentralbanken nicht nur eine Absenkung, sondern auch eine Abflachung der Zinsstrukturkurve anstreben und mit ihren unkonventionellen geldpolitischen Maßnahmen, etwa dem Ankauf von Staatsanleihen und Vermögenswerten, auf die längerfristigen Zinsen zielen.

Grundsätzlich lassen sich mindestens drei Wirkungskanäle identifizieren, wie geldpolitische Maßnahmen die Einkommens- und Vermögensverteilung privater Haushalte beeinflussen können.<sup>99</sup> Erstens kann dies über den Kanal der Nettozinseinkommen, also die Höhe der Sparzinsen und Kreditkosten und deren Auswirkungen auf die privaten Einkommen geschehen: Während Nettoschuldner von niedrigen Zinsen profitieren, sinken für Nettosparer die Zinseinkommen. Zweitens übt der Vermögenspreiskanal einen Einfluss aus, der im Grunde die Kehrseite des ersten Kanals darstellt. Indem Zentralbanken Anleihen kaufen, steigt deren Kurs, während die Rendite sinkt. Über Ausweich- und Substitutionseffekte übertragen sich steigende Vermögenspreise auch auf andere Anlageklassen wie beispielsweise Aktien oder Immobilien. Der dritte Kanal wirkt indirekt über die Beeinflussung des Arbeitsmarktes bzw. die geldpolitische Stabilisierung des Konjunkturzyklus. Von dieser profitieren private Haushalte je nach ihrer Beschäftigungselastizität gegenüber konjunkturellen Schwankungen unterschiedlich stark.

In aktuellen Analysen argumentiert die Europäische Zentralbank, dass insgesamt nicht davon ausgegangen werden kann, dass niedrige Zinsen automatisch die Ungleich-

93 Ähnlich auch Beznoska/Niehués/Stockhausen (2021, 2020), die ebenfalls zu dem Ergebnis kommen, dass es aufgrund der stabilisierend wirkenden sozialen Sicherungssysteme nicht zu einem Anstieg der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen kommt.

94 So auch Beznoska/Niehués/Stockhausen (2020).

95 Siehe Grabka (2021), S. 314f.

96 Siehe Grabka (2021), S. 314f.

97 Siehe Kapitel 3, Abbildung 6.

98 Beispielsweise führen niedrige (langfristige) Zinsen zu einem Anstieg der Vermögenspreise, von dem vor allem wohlhabende Vermögensbesitzer profitieren, während sich für traditionelle Kleinsparer der Vermögensaufbau durch die niedrigen Zinsen schwieriger darstellt.

99 Vgl. zum Folgenden Dossche/Slačálek/Wolswijk (2021).

heit erhöhen würden.<sup>100</sup> Entscheidend dafür sei vor allem der dritte Wirkungskanal über die Stabilisierung der Konjunktur. So würden vor allem Haushalte mit geringem Einkommen und tendenziell schlechteren Arbeitsmarktperspektiven in Rezessionen von geldpolitischen Lockerungen profitieren, was die wirtschaftliche Ungleichheit tendenziell verringere.<sup>101</sup> Hinsichtlich der ersten beiden – direkten – Wirkungskanäle sind die Ergebnisse allerdings weniger eindeutig. Während ärmere Haushalte von Zinssenkungen eher weniger stark tangiert werden, da sie kaum über nennenswerte Vermögenswerte verfügen, aber tendenziell auch nicht stark ver-

schuldet sind, hängen die Verteilungswirkungen für wohlhabendere Haushalte von ihrer jeweiligen Situation ab – nicht zuletzt der im Lebenszyklus. Während (jüngere und mittelalte) Haushalte der Mittelschicht von niedrigen Zinsen tendenziell profitieren dürften, da sie vielfach aufgrund des Erwerbs von Immobilieneigentum stark verschuldet sind, kommt es bei vermögenden Haushalten zu gegenläufigen Effekten. Während ihre laufenden Zinseinkommen angesichts niedriger oder gar negativer Zinsen erodieren, profitieren sie vom gegenläufigen Vermögenspreiseffekt bei Aktien, Anleihen und Immobilien.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Vgl. Dossche/Slačálek/Wolswijk (2021). Ähnlich auch Deutsche Bundesbank (2016).

<sup>101</sup> Vgl. Dossche/Slačálek/Wolswijk (2021), die argumentieren, dass die geldpolitische Lockerung der Europäischen Zentralbank zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquote führt, von dem Bezieher niedriger Einkommen besonders stark profitieren.

<sup>102</sup> Während in Ländern mit einer hohen Wohneigentumsquote sehr viele Haushalte von diesem Vermögenspreiseffekt (bei Immobilien) profitieren, so dass nur ein eher geringer Anstieg der Ungleichheit zu erwarten ist, könnte der Effekte auf die Ungleichheit in Deutschland angesichts der im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Wohneigentumsquote stärker ausgeprägt sein.

## 5 Wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsoptionen

Welche wirtschafts- und sozialpolitischen Schlussfolgerungen können aus der bisherigen Analyse der Armuts- und Verteilungsdiskussion gezogen werden?

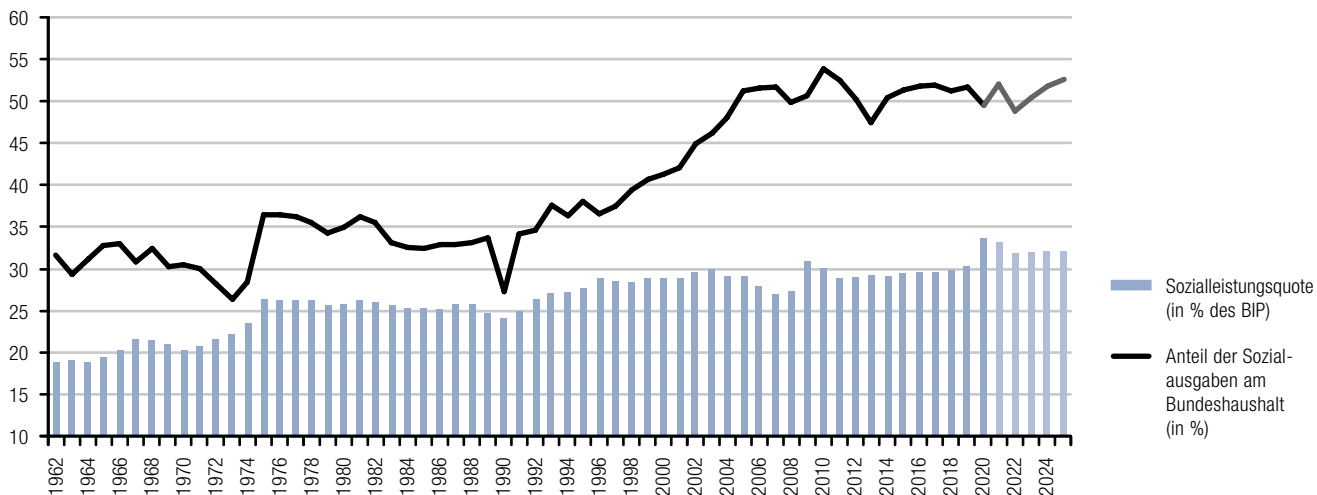
Erstens ist festzuhalten, dass sich die Lage besser darstellt, als in den zurückliegenden Jahren immer wieder behauptet bzw. befürchtet wurde. Die häufig fast schon reflexartig vorgebrachte Forderung nach mehr staatlicher Umverteilung als wichtigste und manchmal auch einzige sozialpolitische Maßnahme im Kampf gegen Armut und (übermäßige) Ungleichheit, springt daher in der Regel zu kurz. Weder ist in den letzten Jahren ein systematischer Anstieg der Armut und Ungleichheit in Deutschland zu beobachten, noch gibt es überzeugende Indizien für die immer wieder vorgebrachte Behauptung, dass es massive Kürzungen sozialpolitischer Leistungen gegeben habe.<sup>103</sup> Der Vorwurf des sozialen Kahlschlags gehört in das Reich der Märchen. Vielmehr ist das Gegenteil richtig: Deutschland verfügt über einen gut ausgebauten Sozialstaat, der das Ziel des sozialen Ausgleichs mit einem erheblichen Umverteilungsvolumen verfolgt. Die Sozialleistungsquote, also die Summe sämtlicher Sozialleistungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt, weist seit Jahrzehnten einen steigenden Trend auf und liegt heute mit über 30 Prozent fast doppelt so hoch wie in den 1960er-Jahren und auch deutlich höher als noch Anfang der 1990er-Jahre nach der

deutschen Wiedervereinigung (vgl. Abbildung 9). Wir geben als Gesellschaft also nicht nur absolut immer mehr Geld für „Soziales“ aus, sondern auch relativ zum erreichten Wohlstandsniveau. Noch markanter fällt der Anstieg des Anteils der Sozialausgaben am Bundeshaushalt aus – von unter 20 Prozent auf inzwischen über 50 Prozent. Dieser Teilindikator ist mit Blick auf das Umverteilungsvolumen aufgrund möglicher Verschiebepathologien zwischen den Sozialversicherungen und dem Bundeshaushalt für sich genommen zwar nur begrenzt aussagekräftig. Er illustriert aber die gestiegene Dominanz sozialpolitischer Ziele und Maßnahmen in der Bundespolitik – und als Kehrseite der Medaille die abnehmenden finanziellen Spielräume für andere wichtige Aufgabenbereiche der Politik, nicht zuletzt öffentliche Investitionen.

Von daher stellt sich derzeit weniger die Frage nach einer weiteren Ausweitung der Umverteilung, sondern eher die nach einer besseren Effizienz des Sozialstaates. Dabei gilt es auch, die nicht mehr aufzuhaltenden Herausforderungen des demographischen Wandels zu berücksichtigen, nicht zuletzt, was die bestenfalls eingeschränkte Zukunftsfähigkeit der umlagefinanzierten Sozialversicherungen im Status quo betrifft. Die Bevölkerungsalterung ist inzwischen so weit vorangeschritten, dass sich selbst mit mutigen Reformschritten weitere Beitragssatzerhöhungen in der Renten-, Kranken-

Abbildung 9: Zunehmende Dominanz der Sozialausgaben – Sozialleistungsquote (in Prozent des BIP) und Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt (1962–2025)

Quellen: BMAS (2021), Sozialbericht 2021; BMF (2021), Finanzbericht 2022.



103 Das betont auch Cremer (2018).

und Pflegeversicherung nicht vollständig vermeiden lassen werden.<sup>104</sup> Auch vor diesem Hintergrund erscheinen breit angelegte Steuererhöhungen zur Schaffung weiterer Umverteilungsspielräume angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Belastungen für die Bürger eher kontraproduktiv. Zudem wäre eine einseitige Fokussierung auf höhere Transfers nur schwer mit dem Ideal eines aktivierenden und auf Teilhabe ausgerichteten Sozialstaats zu vereinbaren. Davon grundsätzlich zu unterscheiden sind effizienzorientierte Strukturformen im Steuer- und Transfersystem, für die es durchaus gute Gründe gibt.

Zweitens sprechen die empirischen Ergebnisse eine klare Sprache hinsichtlich der Bedeutung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes für den Kampf gegen Armut und soziale Ungleichheit. Ein hoher Beschäftigungsstand ist eine der wirksamsten Faktoren gegen die Gefahr, dauerhaft in Armut leben zu müssen. Trotz vieler Fortschritte in den zurückliegenden Jahren besteht hier weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Dies betrifft nicht nur die nach wie vor nicht ausreichend genutzten Potentiale für eine bessere Vereinbarung von Familie und Beruf. Ein zentrales Hindernis für mehr Beschäftigung ist zudem im vielfach unsystematischen Nebeneinander zahlreicher sozialpolitischer Instrumente und steuerrechtlicher Regelungen zu sehen. Grenzbelastungen bzw. Transferentzugsraten von bis zu 100 Prozent – in einzelnen Konstellationen sogar darüber –, wie sie für viele Haushaltskonstellationen im unteren und mittleren Einkommensbereich zu beobachten sind, machen die Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit häufig unattraktiv und lassen es für die Menschen zumindest kurzfristig rational erscheinen, Transferleistungen stärker als notwendig in Anspruch zu nehmen. Dieses Problem ist seit langem bekannt,<sup>105</sup> allerdings nicht ganz einfach zu lösen, insbesondere da dazu erhebliche, ressortübergreifende Reformanstrengungen notwendig wären.

Drittens bedarf es weiterer Verbesserungen im Bildungssystem. In jungen Jahren werden wichtige Weichenstellungen für den weiteren (ökonomischen) Verlauf des Lebens vorgenommen. Versäumnisse in dieser Phase des Lebenszyklus in Form nicht vorhandener oder nicht genutzter Bildungschancen lassen sich im weiteren Verlauf nur noch mit Mühe korrigieren. Gute Bildung ist, neben ihrem individuellen und gesellschaftlichen Wert an sich, unter ökonomischen Gesichtspunkten vor allem die Eintrittskarte in ein erfolgreiches Erwerbsleben. Ein gut ausgebautes Bildungssystem, das allen Kindern und Jugendlichen gleichwertige Bildungschan-

cen bietet, ist daher ein wichtiger Faktor, Armutsrisiken über den Lebenszyklus zu verringern. Die empirischen Erkenntnisse zum starken Einfluss des Bildungsniveaus auf das Lebenseinkommen und das Risiko, arbeitslos zu sein, sprechen eine eindeutige Sprache. Das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft, „Wohlstand für alle“ zu generieren, wird sich in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland gerade angesichts der voranschreitenden Globalisierung und Digitalisierung nicht ohne ein hervorragendes Bildungssystem halten lassen.

Nimmt man die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ernst, muss es viertens auch immer wieder darum gehen, auf allen Märkten einen ausreichenden Wettbewerb sicherzustellen. Auf den ersten Blick scheint diese Forderung aus sozialpolitischer Perspektive eher ein Nebenschauplatz zu sein. Allerdings sollte die Bedeutung einer wirksamen Wettbewerbspolitik nicht unterschätzt werden – weder für die Wohlstandsentwicklung insgesamt noch für Verteilungsfragen. Offene und kompetitive Märkte fördern nicht nur Innovationen und wirtschaftliches Wachstum, sie begrenzen vor allem auch die Möglichkeiten alteingesessener Marktteilnehmer, leistungslos hohe Renditen zu erzielen. Darüber hinaus sind sie eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich neue Marktteilnehmer etablieren können.<sup>106</sup>

Gelingt es durch die skizzierten Maßnahmen, Armutsrisiken während der Erwerbsphase zu senken, wird sich als Konsequenz auch das immer wieder befürchtete Problem einer zukünftig zunehmenden Altersarmut besser eingrenzen lassen. Angesichts der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rente aufgrund des demographischen Wandels erscheint es darüber hinaus allerdings unabdingbar, auf stärkere Altersvorsorgeaktivitäten der Menschen zu dringen. Die staatliche Rente allein wird den erreichten Lebensstandard im Alter nicht dauerhaft sichern können.

Und schließlich täten Teile der Politik und der meinungsbildenden Interessengruppen gut daran, die soziale Lage in Deutschland nicht permanent zu skandalisieren und „kaputt zu reden“, um daraus eigene Vorteile zu ziehen. Weder existiert ein eindimensionales Armutsproblem, noch können einfache, auf mehr Umverteilung zielende Konzepte überzeugen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass in der Bevölkerung Erwartungen geweckt werden, die am Ende des Tages nicht erfüllt werden können. So steigt lediglich die Politikverdrossenheit. Zudem lenken ideologisch angehauchte Scheindiskussionen von den eigentlichen Problemen und Missständen ab.

104 Ein vollständiger Umbau der umlagefinanzierten Sozialversicherungen hin zu kapitalgedeckten Systemen ist weder notwendig noch aufgrund von Pfadabhängigkeiten sinnvoll möglich.

105 Vgl. exemplarisch Schöb (2020), Buhlmann/Löffler/Peichl (2018) oder Meister (2009).

106 So bezeichnete bereits Franz Böhm, einer der ordoliberalen Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft, den Wettbewerb als „das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“, vgl. Böhm (1961), S. 22.

## Literatur

- Apolte, Thomas** (2009), Armutsatlas: Effekthascherei ist der Sache nicht dienlich, *Wirtschaftliche Freiheit – Das ordnungspolitische Journal* vom 21.05.2009.
- Berthold, Norbert und Jupp Zenzen** (2010), Armutsatlas – Armutszeugnis der sozialpolitischen Kartographie, *Wirtschaftsdienst*, Heft 1/2010, S. 48-53.
- Beste, Jonas und Mark Trappmann** (2021), Die materielle Versorgung von Hartz-IV-Haushalten hat sich in den letzten Jahren etwas verbessert, deren relative Einkommenssituation nicht, *IAB-Forum* 17. Februar 2021, <https://www.iab-forum.de/die-materielle-versorgung-von-hartz-iv-haushalten-hat-sich-in-den-letzten-jahren-verbessert-deren-relative-einkommenssituation-nicht/>, abgerufen am 24.01.2022.
- Beznoska, Martin; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2021), Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie: Staatliche Sicherungssysteme und Hilfsmaßnahmen stabilisieren soziales Gefüge, *Wirtschaftsdienst*, Heft 1/2021, S. 17-21.
- Beznoska, Martin; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020), Stabil durch die Krise? Verteilungsfolgen der Corona-Pandemie – eine Mikrosimulationsanalyse, *IW-Report* 65/2020, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021), Lebenslagen in Deutschland – Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Böhm, Franz** (1961), Demokratie und ökonomische Macht, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht an der Universität Frankfurt (Hrsg.), *Kartelle und Monopole im modernen Recht. Beiträge zum übernationalen und nationalen europäischen und amerikanischen Recht*, erstattet für die internationale Kartellrechts-Konferenz in Frankfurt am Main im Juni 1960, Karlsruhe, S. 1-24.
- Bönke, Timm; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten und Edward N. Wolff** (2020), A Head-to-Head Comparison of Augmented Wealth in Germany and the United States, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 122(3), S. 1140-1180.
- Bönke, Timm; Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten; Wolff, Edward N. und Lennard Zyska** (2019), The Joint Distribution of Net Worth and Pension Wealth in Germany, *Review of Income and Wealth*, Vol. 65(4), S. 834-871.
- Brenke, Karl** (2018), Armut: vom Elend eines Begriffs, *Wirtschaftsdienst*, 98. Heft 4/2018, S. 260-266.
- Bruckmeier, Kerstin; Peichl, Andreas; Popp, Martin; Wiemers, Jürgen und Timo Wollmershäuser** (2020), Covid-19-Krise: Für das Jahr 2020 ist mit keinem Anstieg der Einkommensungleichheit in Deutschland zu rechnen, *ifo-Schnelldienst digital* 16/2020, vom 10. Dezember 2020.
- Calderón, Mariano; Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020), Wie verteilt sich der Wohlstand in Deutschland? Eine kombinierte Betrachtung von Einkommen und Vermögen, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, Jg. 47, Heft 3/2020, S. 39-60, <http://dx.doi.org/10.2373/1864-810X.20-03-03>.
- Cremer, Georg** (2019), Fallstricke der Armutsdebatte, *ifo-Schnelldienst*, 72. Jg., Heft 10/2019, S. 27-33.
- Cremer, Georg** (2018), Deutschland ist gerechter, als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme, München.
- Cremer, Georg** (2017), Armut in Deutschland – Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln?, 2. Aufl., München.
- Deutsche Bundesbank** (2019), Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017, *Monatsbericht* 4/2019, S. 13-44.
- Deutsche Bundesbank** (2017), Die Studie zur wirtschaftlichen Lage privater Haushalte (PHF), Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank** (2016), Verteilungseffekte der Geldpolitik, *Monatsbericht* 9/2016, S. 15-38.
- Dossche, Maarten; Slačálek, Jiří und Guido Wolswijk** (2021), Geldpolitik und Ungleichheit, *EZB Wirtschaftsbericht* 2/2021, Frankfurt, S. 100-125.
- Felbermayr, Gabriel; Battisti, Michele und Sybille Lehwald** (2016), Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr?, *ifo-Schnelldienst*, 69. Jg., Heft 13/2016, S. 28-37.
- Feld, Lars P. und Christoph M. Schmidt** (2016), Jenseits der schrillen Töne: Elemente für eine rationale Diskussion über die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 17, Heft 2, S. 188-205.
- Gewirtz, Paul** (1996), On „I Know It When I See It“, *Yale Law Journal*, Vol. 105(4), S. 1023-1047.
- Goebel, Jan und Peter Krause** (2021), Einkommensentwicklung



– Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 229-244.

**Grabka, Markus M.** (2021), Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht, DIW-Wochenbericht, 88. Jg., Heft 18/2021, S. 308-316.

**Grabka, Markus M. und Christoph Halbmeier** (2019), Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch, DIW-Wochenbericht, 86. Jg., Heft 40/2019, S. 735-745.

**Groh-Samberg, Olaf und Jan Goebel** (2007), Armutsmessung im Zeitverlauf: Indirekte und direkte Armutsindikatoren im Vergleich, Wirtschaftsdienst, Heft 6/2007, S. 397-403.

**Hochgürtel, Tim und Bettina Sommer** (2021), Lebensformen in der Bevölkerung und Kinder, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 51-64.

**Hufe, Paul; Peichl, Andreas und Marc Stöckli** (2018), Ökonomische Ungleichheit in Deutschland – ein Überblick, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 19, Heft 3, S. 185-199.

**Kleimann, Rolf; Biewen, Martin; Sturm, Miriam; Peichl, Andreas; Späth, Jochen; Laub, Natalie et al.** (2020): Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland, Begleitforschungsbericht zum 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

**Kott, Kristina** (2021), Armutsgefährdung und materielle Entbehrung, in: Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BfB) (Hrsg.), Datenreport 2021 – Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S. 222-228.

**Kugler, Franziska und Ludger Wößmann** (2019), Bildungserträge, in: Köller, Olaf; Hasselhorn, Marcus; Hesse, Friedrich W.; Maaz, Kai; Schrader, Josef; Solga, Heike; Spieß, C. Katharina und Karin Zimmer (Hrsg.), Das Bildungswesen in Deutschland: Bestand und Potenziale, Bad Heilbrunn, S. 231-261.

**Meister, Wolfgang** (2009), Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen, ifo-Schnelldienst, 62. Jg., Heft 16/2009, S. 19-31.

**Milanovic, Branko** (2016), Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, Cambridge, Mass.

**Niehues, Judith** (2017), Einkommensentwicklung, Ungleichheit und Armut: Ergebnisse unterschiedlicher Datensätze, IW-Trends, 44. Jg., Heft 3, S. 117-135.

**Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020a), Steigende Einkommen, sinkende Sorgen – die Zeit vor Corona, Wirtschaftsdienst, Heft 4/2020, S. 237-241.

**Niehues, Judith und Maximilian Stockhausen** (2020b), Ungleichheit(en), ein bekanntes Phänomen?, ifo-Schnelldienst, 73. Jg., Heft 2/2020, S. 3-6.

**Moatsos, Michail** (2021), Global Extreme Poverty: Present and Past Since 1820, in: OECD (2021), How Was Life? Volume II: New Perspectives on Well-being and Global Inequality Since 1820, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d96efc5-en>, abgerufen am 24.01.2022.

**Peichl, Andreas** (2020), Die Macht der Zahlen: Ein kritischer Blick auf die Quantifizierung von Ungleichheit, ifo-Schnelldienst, 73. Jg., Heft 2/2020, S. 6-9.

**Peichl, Andreas und Marc Stöckli** (2018), Ungleichheit und Umverteilung in Deutschland: Trends und Handlungsoptionen, ifo-Schnelldienst, 71. Jg., Heft 15/2018, S. 18-22.

**Peichl, Andreas; Buhlmann, Florian und Max Löffler** (2017), Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem: Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**Pieper, Jonas; Rock, Joachim; Schneider, Ulrich und Wiebke Schröder** (2021), Armut in der Pandemie – Der Paritätische Armutsbericht 2021, herausgegeben vom Paritätischen Gesamtverband, Berlin.

**Pieper, Jonas; Schneider, Ulrich und Wiebke Schröder** (2020), Gegen Armut hilft Geld – Der Paritätische Armutsbericht 2020, herausgegeben vom Paritätischen Gesamtverband, Berlin.

**Piopiunik, Marc; Kugler, Franziska und Ludger Wößmann**

(2017), Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland, ifo-Schnelldienst, 70. Jg., Heft 7/2017, S. 19-30.

**Piketty, Thomas** (2013), *Le Capital au XXIe siècle*, Paris.

**Raddatz, Guido** (2012), Chancengerechtigkeit, Bildung und Soziale Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 118, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüsch, Bernd; Bahnsen, Lewe; Kohlstruck, Tobias; Seuffert, Stefan und Florian Wimmesberger** (2021), Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 154, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Raffelhüsch, Bernd und Stefan Seuffert** (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

**Roser, Max und Esteban Ortiz-Ospina** (2013/2019), Global Extreme Poverty, veröffentlicht online auf OurWorldInData.org, <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>, abgerufen am 24.01.2022.

**Röttger, Christof; Weber, Brigitte und Enzo Weber** (2020), Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, 3.9.2020, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Qualo\\_2020.pdf](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Qualo_2020.pdf).

**Schöb, Ronnie** (2020), Eine neue solidarische Grundsicherung, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 21, Heft 2, S. 162-184.

**Schröder, Carsten; Bartels, Charlotte; Göbler, Konstantin; Grabka, Markus M. und Johannes König** (2020), MillionärInnen unter dem Mikroskop: Datenlücke bei sehr hohen Vermögen geschlossen – Konzentration höher als bisher ausgewiesen, DIW-Wochenberichte, 87. Jg., Heft 29/2020, S. 511-521.

**Sen, Amartya** (1983), Poor, Relatively Speaking, Oxford Economic Papers, Vol. 35, Nr. 2, S. 153-169.

**Statistisches Bundesamt** (2021), Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2021, Wiesbaden.

**Stelter, Daniel** (2020), Ungerechtes Deutschland? – Ein tieferer Blick auf die Daten, Blog-Beitrag vom 14.03.2020, <https://think-beyondtheobvious.com/ungerechtes-deutschland-ein-tieferer-blick-auf-die-daten/>, abgerufen am 24.01.2022.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2021), Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2019), Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2018), Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19, Wiesbaden.

**SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2017), Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Wiesbaden.

**Spannagel, Dorothee und Katharina Molitor** (2019), Einkommen immer ungleicher verteilt, WSI-Verteilungsbericht 2019, WSI Report Nr. 53, Oktober 2019, Hans-Böckler-Stiftung.

**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages** (2016), Die Verwendung des relativen und absoluten Armutsbegriffs, Sachstand WD 6 – 3000 – 131/16, Berlin.

**Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen** (2017), Einkommensungleichheit und soziale Mobilität, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Februar 2017, Berlin.

## Executive Summary

Die Diskussion über **Armut und soziale Ungleichheit** in Deutschland hat in den zurückliegenden Jahren markant **an Intensität gewonnen**. Ungeachtet der bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie guten wirtschaftlichen Rahmendaten, einer zunehmenden Beschäftigung und steigender Einkommen hat sich in weiten Teilen der Öffentlichkeit das einseitige Narrativ verfestigt, dass die Armut in Deutschland stetig zunehme, immer mehr Menschen von Wohlstandsgewinnen ausgeschlossen würden und der Staat diese Entwicklung mit seiner Politik mindestens verstärkt, wenn nicht gar mit ausgelöst habe. Doch geben die vorgebrachten und nicht selten durch **mediale Zuspitzung dramatisierten Befunde** über vermeintliche Gerechtigkeitsdefizite tatsächlich ein zutreffendes Bild der Realität? Und wie sind die daraus von einschlägigen Interessengruppen, aber auch Teilen der Politik abgeleiteten sozialpolitischen Forderungen zu bewerten, dass der **Staat als Reparaturbetrieb** einspringen und mit **höheren Steuern** und **großzügigeren Sozialtransfers** mehr Verteilungsgerechtigkeit herstellen sollte?

Versucht man, das Ausmaß von Armut und sozialer Ungleichheit empirisch zu erfassen, wird schnell klar, dass es den einen Königsweg nicht gibt. Vielmehr gilt es, zahlreiche **Probleme** zu lösen und **Fallstricke** zu umgehen. Schon die Frage, wie Armut am sinnvollsten definiert werden kann, ist alles andere als eindeutig. Betrachtet man beispielsweise nur die Einkommen oder auch die Vermögen? Und was ist mit dem für den wirtschaftlichen Erfolg zentralen Humankapital? Je nach gewähltem **Armutskonzept** resultieren zudem gänzlich unterschiedliche Befunde. Der in entwickelten Ländern zumeist verwendete **relative Armutsbegriff** definiert Armut im Verhältnis zum mittleren Einkommen und zielt damit primär auf die gesellschaftliche Ungleichheit ab. Die Frage, ob Menschen ihre elementaren Grundbedürfnisse decken können, bleibt bei dieser Betrachtung weitgehend unbeantwortet. Dieser Aspekt steht stärker im Fokus des **absoluten Armutsbegriffs**, der vor allem für Entwicklungs- und Schwellenländer Anwendung findet, in Industrieländern die gemessene Armut aber de facto verschwinden ließe. Zum willkürlichen Spielball der Politik kann das empirisch ermittelte Ausmaß von Armut werden, wenn man es anhand politischer Vorgaben misst und etwa die – über das Transferriveau politisch steuerbare – Empfängerzahl staatlicher Grundsicherungsleistungen als Indikator heranzieht. Aber auch im Rahmen der beiden ersten Armutskonzepte bestehen einige **Spielräume, die Ergebnisse im gewünschten Licht erscheinen zu lassen**: Dies gilt vor allem für die verwendeten **Armutskennzahlen**, aber auch hinsichtlich der Abgrenzung, Erfassung und Aggregation der **Daten**.

Verschafft man sich einen umfassenderen Eindruck von der Armuts- und Ungleichheitsentwicklung in Deutschland und berücksichtigt bei der Interpretation der Daten auch strukturelle Veränderungen, exogene Schocks und temporäre Sondereffekte wie beispielsweise die stark gestiegene (Flucht)Migration nach Deutschland, zeigt sich ein Bild, das nur wenig mit dem vielfach postulierten massiven Auseinanderdriften der Gesellschaft und wachsender Armut zu tun hat. Vor allem das letzte Jahrzehnt ist überwiegend durch eine **positive Entwicklung** charakterisiert: Einerseits haben sich **Ungleichheitsindikatoren und Armutsrisikoquoten kaum verändert**, andererseits gab es aber einen eindeutigen **Rückgang bei der Zahl der von materieller Deprivation Betroffenen** sowie eine **sinkende Zahl von Grundsicherungsempfängern**. Ersten Erkenntnissen zufolge haben auch die einschneidenden ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie im Durchschnitt nicht zu einem Anstieg der Ungleichheit in Deutschland geführt – nicht zuletzt dank gut ausgebauter sozialer Sicherungssysteme. Der Blick über den nationalen Tellerrand hinaus bestätigt nicht nur das positive Gesamtbild, sondern auch das hohe deutsche Umverteilungsniveau.

Von daher besteht aktuell kein Handlungsbedarf, diskretionär durch höhere Steuern zusätzliche sozialpolitische Verteilungsspielräume zu schaffen und das Umverteilungsvolumen insgesamt weiter zu erhöhen. Ohnehin wird die unaufhaltsam voranschreitende **Bevölkerungsalterung** die Sozialausgaben in den kommenden Jahren überproportional steigen lassen und zu höheren finanziellen Belastungen für die Arbeitnehmer führen. Auch vor diesem Hintergrund sollte der Fokus darauf liegen, den **Sozialstaat effizienter zu machen**, staatliche Hilfen wirkungsvoller und zielgerichteter auszugestalten und vor allem schädliche Nebenwirkungen und Fehlanreize, gerade auch im Hinblick auf die immer wieder mit hohen Transferentzugsraten einhergehende Schwächung von Arbeitsanreizen, abzumildern. Neben einem gut **funktio-nierenden Arbeitsmarkt** – Arbeitslosigkeit ist mit das größte Armutsrisiko – kommt dem **Bildungssystem eine entscheidende Rolle im Kampf gegen Armut** zu. Gute Bildung ist die Eintrittskarte in ein erfolgreiches Erwerbsleben. Gleichwertige Bildungschancen für alle Kinder und Jugendlichen sind daher ein wichtiges Element, Armutsrisiken über den Lebenszyklus zu verringern. Die empirischen Daten zum starken Einfluss des Bildungsniveaus auf das Lebensinkommen und das Risiko, arbeitslos zu sein, sprechen eine eindeutige Sprache. Die **beste Sozialpolitik ist diejenige, die Armut erst gar nicht entstehen lässt**.

## Die (Berliner) Mietendebatte geht an der Realität vorbei – Mieten sind günstiger geworden

### Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- In Berlin herrscht Wohnraummangel. Dieser ist das Resultat erstens einer gestiegenen Wohnraumnachfrage, die hauptsächlich durch Zuzug und den soziodemographischen Wandel getrieben ist, zweitens zu geringer Neubauaktivität und drittens zu großer Beharrungsanreize.
- Die öffentliche Fokussierung der Mietdebatte liegt auf den stark steigenden nominalen Neuvertragsmieten, die im Verhältnis zum Bestand jedoch nur einen geringen Teil der Gesamtmieten ausmachen. Zwar sind auch die Bestandsmieten in den letzten zehn Jahren gestiegen – allerdings haben die verfügbaren Einkommen im gleichen Zeitraum schneller zugenommen. Folglich sind die Bestandsmieten sogar erschwinglicher geworden.
- Der Wohnraummangel führt im Zusammenspiel mit einem einseitigen Mieterschutz zu einer Zementierung der Disparität zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten. Die daraus folgenden kommunalpolitischen Probleme sind mithin zu einem großen Teil politisch hausgemacht.

### Hintergrund

Seitdem die absolute Deckelung der Berliner Mieten im Jahr 2021 aufgehoben wurde, ist die Debatte um bezahlbaren Wohnraum neu entflammt. Der mediale Schwerpunkt liegt dabei auf den Mieten, die nach verbreitetem Eindruck zu hoch und nicht mehr tragbar seien. Enteignungsdebatten werden geführt und über noch weitergehendere Mietpreisregulierungen nachgedacht, während bezahlbarer Wohnraum in bester Lage quasi als Menschenrecht hochstilisiert wird. Die vermeintlich „exponentiell gestiegenen“ Mieten dienen als Rechtfertigung für die Einführung weiterer Regularien wie bspw. des Mietendeckels oder der Mietpreisbremsen. Diese Form der öffentlichen Debatte schreckt wiederum Investoren davon ab, neue Mietimmobilien zu bauen – ein Teufelskreis.

Um die einseitige Fokussierung auf die Nominalmieten in der politischen Debatte nicht nur in Berlin, sondern auch bundesweit einzuordnen, lohnt sich eine genauere Betrachtung ihres Ausgangspunkts: die Mietpreissteigerungen. Wie wird eigentlich die Miethöhe statistisch gemessen? Sind die Mieten tatsächlich zu hoch? Und um welche Mieten handelt es sich überhaupt?

### Bestandsaufnahme: Steigende Wohnraumnachfrage in Berlin

Eine der Hauptdeterminanten der Wohnraumnachfrage findet sich in der soziodemographischen Entwicklung: Berlin verzeichnet schon seit Jahren ein, wenn auch kleines, natürliches Bevölkerungswachstum, welches sich aus einem positiven Saldo von Neugeborenen und Gestorbenen ergibt. Der Großteil des Einwohnerzuwachses geht aber auf den positiven Wanderungssaldo zurück, welcher – zumindest bis einschließlich 2019 – ununterbrochen hoch war. In Summe kamen zwischen 2012 und 2020 knapp 300.000 mehr Menschen nach Berlin als es verließen (+ 9 Prozent).

Wohnungen werden jedoch nicht unbedingt von einzelnen Personen, sondern vielmehr von Haushalten nachgefragt – und diese umfassen immer weniger Personen. Lag die durchschnittliche Berliner Haushaltsgröße 1991 noch bei 2 Personen, so ging diese bis 2019 auf 1,8 Personen pro Haushalt zurück. Solche Singularisierungstendenzen sind gerade in Berlin ausgeprägt zu beobachten: Ein- und Zwei-Personen Haushalte stellten 2019 rund

80 Prozent aller Berliner Haushalte dar. Gleichzeitig verharren immer mehr ältere, aber auch jüngere Menschen in relativ großen Wohnungen, weil sich ein Umzug in kleinere Einheiten finanziell nicht lohnt oder aus persönlichen Gründen abgelehnt wird. Im Endeffekt erhöhte sich beispielsweise die Anzahl der wohnraumnachfragenden Haushalte zwischen 2011 und 2019 von knapp 1,8 auf mehr als 2 Millionen. Innerhalb von 8 Jahren ist damit die Anzahl der Berliner Haushalte um über 13 Prozent gewachsen und damit deutlich stärker als die Bevölkerung (+ 9 Prozent). Der Haushaltsstrukturwandel steigert somit die Wohnraumnachfrage zusätzlich. Unberücksichtigt von beispielsweise Einkommenseffekten, die ebenfalls positiv auf die Wohnraumnachfrage wirken, wird allein durch die Anzahl der zusätzlichen Haushalte deutlich, dass die Nachfrage nach Wohnraum stark gestiegen ist.

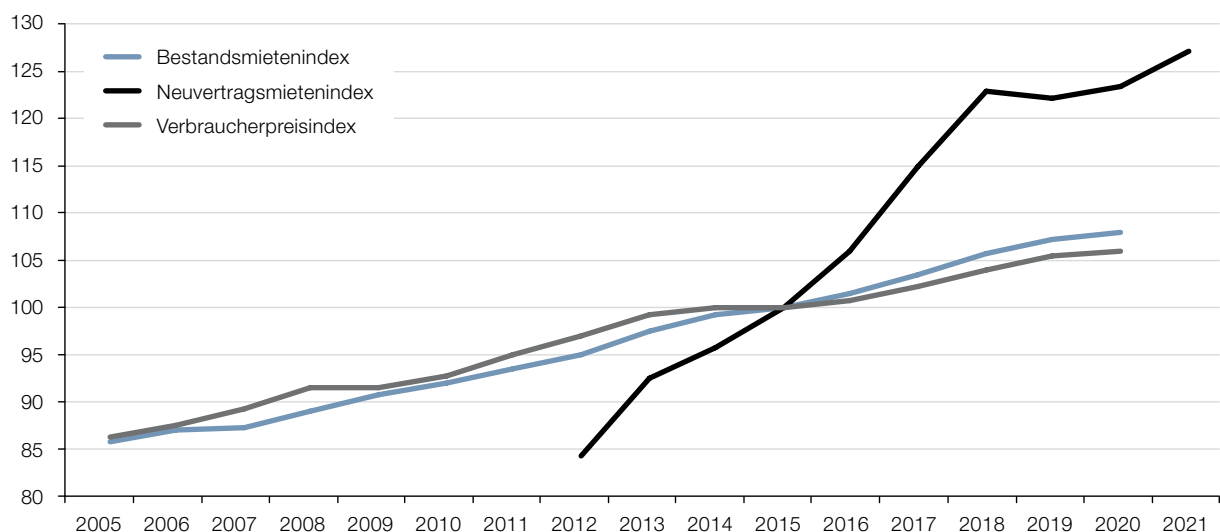
## Der Status quo: Das Wohnraumangebot reicht nicht aus

Die Entwicklung des Wohnraumangebots ist – aufgrund bürokratischer Hürden und langwieriger Planungs- bzw. Bauphasen – eher träge und reagiert nur sehr langsam auf eine steigende Nachfrage. Seit 2012 ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen in Berlin pro Jahr von etwas mehr als 5.000 auf ca. 16.000 im Jahr 2020 gestiegen. Jährlich hat sich der Bestand dementsprechend zwischen 0,3 bzw. 0,8 Prozent erhöht und die Anzahl der vorhandenen Wohnungen ist innerhalb von knapp zehn Jahren von 1,9 Millionen auf 2 Millionen, und damit um ca. 5 Prozent, gestiegen. Wenn jedoch allein die soziodemographische Nachfrage einen Zuwachs von rund 240.000 Haushalten generiert und der Zu- bzw. Ersatzbau auf etwa 100.000 Wohnungen kommt, ist das Ergebnis, wie der Berliner sagt, klar wie Kloßbrühe: Es herrscht Wohnraummangel in Berlin, weil die Nachfrage das Angebot deutlich übersteigt.

## Von nominalen Neuvertragsmieten zu realen Bestandsmieten

Die starke Überschussnachfrage hat, wie Abbildung 1 zeigt, die nominalen Neuvertragsmieten im Zeitraum 2012 bis 2021 um etwa 50 Prozent ansteigen lassen – eine solche Entwicklung ist auch im internationalen Vergleich innerhalb eines so kurzen Zeitraums eher selten. Allerdings sagt die nominale Miete nichts über die reale Belas-

Abbildung 1: Die Schere zwischen nominalen Neuvertrags- und Bestandsmieten (2015 = 100)



Quellen: EZB, Federal Reserve System, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Empirica AG.

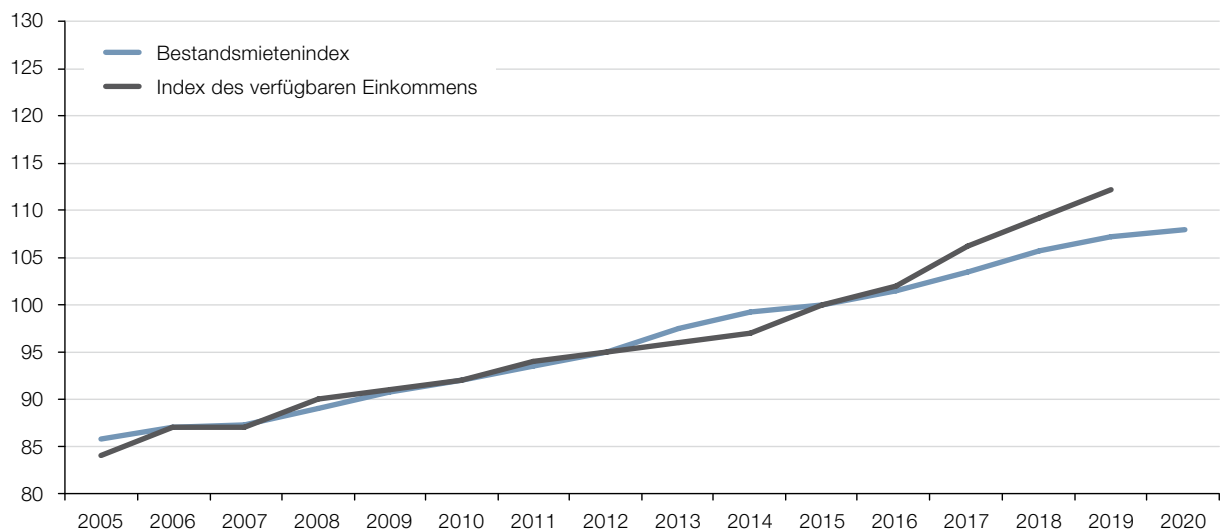
tung des Haushaltes aus. In Zeiten hoher Inflation wäre die Aussagekraft von Nominalmieten sogar gänzlich eingeschränkt. Wird die Steigerung des Verbraucherpreisindexes mitberücksichtigt, so relativiert sich der obige Preisanstieg: Das reale Wachstum der Neuvertragsmieten lag im gleichen Zeitraum bei knapp 40 Prozent. Soviel zur derzeitigen medialen Debatte, die sich zudem nur auf ein knappes Zehntel der tatsächlich gezahlten Mieten fokussiert. Weit über 90 Prozent der Mieter sind Bestandsmieter und im Vergleich liegen die Bestandsmieten sowohl nominal als auch real weit unter den Neuvertragsmieten. Mehr noch, die Bestandsmieten sind zwischen 2012 und 2020 insgesamt nur um etwa 13,6 Prozent gestiegen, was ca. 1,4 Prozent pro Jahr entspricht. Real betrachtet handelt es sich dabei um eine Steigerung von rund 4,5 Prozent – wohlgemerkt: in einem Zeitraum von acht Jahren.

## Die Berliner Mieten sind erschwinglicher als noch vor zehn Jahren

Ob Nominal- oder Realwerten – beide Indikatoren sind nicht wirklich dazu geeignet, die effektive Mietbelastung und deren Anstieg zu erfassen. Wie für alle anderen Güter auch, gilt es zu erfassen, wie lange Individuen oder Haushaltsmitglieder für die Mietzahlung arbeiten müssen. Preise werden ökonomisch immer in Zeit gemessen. Dabei geht es um die Zeit, die ein Durchschnittsverdiener aufwenden muss, um sich ein Gut leisten zu können. Diese sogenannten Erschwinglichkeitsindikatoren werden seit fast einem Jahrhundert vom Statistischen Bundesamt auch für Mietbelastungen ausgewiesen.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Bestandsmieten sowie die Einkommensentwicklung in Berlin im Zeitraum 2005 bis 2019. Dabei zeigen sich zwar tatsächlich die bereits angesprochenen Erhöhungen der Bestandsmieten, jedoch auch die deutlichen Zuwächse der verfügbaren Einkommen, so dass durchschnittliche Bestandsmieter von der Entwicklung der letzten Jahre profitiert haben. In Zahlen: Die durchschnittlichen Bestandsmieten sind von 2005 bis 2019 um 25 Prozent gestiegen, das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen stieg jedoch um etwa 33 Prozent. Im Ergebnis ist das Wohnen zur Miete in Berlin damit im Mittel sogar um 8 Prozent günstiger als noch vor 16 Jahren. Die Tatsache, dass Mieten erschwinglicher geworden sind, wird in der öffentlichen Diskussion allerdings schlicht negiert.

Abbildung 2: Die Bestandsmieten werden erschwinglicher (2015 = 100)



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.



## Ein Wort zur „gut gemeinten“ Regulatorik

---

Bestandsmietern kommt zugute, dass eine Mieterhöhung in vielen Fällen nur bei einer Wiedervermietung erfolgt und nicht oder nur in geringerem Ausmaß im laufenden Mietverhältnis. Vermieter passen aufgrund der Rahmensetzung des allgemeinen Mietrechts Mieten vorzugsweise bei einer Wiedervermietung an. Auch greift die Preisregulierung bei Neuvermietungen in einem angespannten Wohnungsmarkt wie Berlin mit extremem Nachfrageüberhang eher wenig. Da auch die Vermietung des Neubaus noch von der Regulatorik ausgeschlossen ist, gibt es erhebliche Anreize für die Wohnungswirtschaft, steigende Instandhaltungskosten, die alle Bestände betreffen, relativ stärker auf Neuverträge und deren flexiblere Mietpreise umzulegen als auf die „zählen“ Bestandsmieten. Aus dem „gut gemeinten“ Schutz für die Bestandsmieter ergibt sich also eine Quersubvention durch jene Haushalte, die Neuverträge abschließen, zu Gunsten der Altmieten. Ob das vom Gesetzgeber explizit so gewollt ist, bleibt dahingestellt – die Tatsache bleibt davon jedoch unberührt. Mieterschutz und Mietregularien treiben einen Keil zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieter und verstärken zugleich die Verharrungstendenzen von Altmietern.

## Das Auseinanderdriften von Neuvertrags- und Bestandsmieten erzeugt stadtpolitische Probleme

---

Das Problem der steigenden Mieten betrifft also nur Zuziehende und Menschen, die ihren Wohnraum an ihre Bedürfnisse neu anpassen wollen oder müssen. Bei einer so großen Disparität zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten führt dies dazu, dass sich Verharrungstendenzen sogar noch verstärken. Unter den 20 größten Städten Deutschlands zeichnet sich Berlin als die Stadt aus, in der am wenigsten Menschen jährlich ihren Wohnsitz wechseln. Hierdurch entstehen massive gesellschaftliche Spaltungen und wohnpolitische Fehlallokationen. Auf der einen Seite stehen die Insider, die dank Mieterschutz abgesichert sind und günstig mieten, und mittels NIMBYism („Not in my backyard“) dafür sorgen, dass das auch so bleibt. Auf der anderen Seite finden sich die Outsider, die zuziehen oder sich vergrößern wollen, da sie beispielsweise eine Familie gründen möchten. Die treibende Kraft hinter diesem schwelenden Konflikt ist die hohe Diskrepanz zwischen Neuvertrags- und Bestandsmieten, die durch Mietpreisregularien gefestigt wird.

Für eine lebendige und dynamische Stadt kann die Lösung nicht heißen, die Wohnungsbestände zu sozialisieren – damit hat gerade Berlin in beiden Teilen (auch in West-Berlin gab es bis 1968 eine staatliche „Wohnraumbewirtschaftung“ und bis 1973 eingefrorene Mieten) jahrzehntelang schlechte Erfahrungen gesammelt. Auch ist es nicht zielführend, die Nachfrage zu verwalten oder gar, wie auch immer geartet, den Zuzug zu begrenzen. Der ökonomisch gebotene Weg aus der Misere muss angebotsseitig ansetzen. Die Legislative sollte Regularien abschaffen, statt neu einzuführen. Bürokratische Verwaltungsapparate sollten ausgedünnt, statt immer weiter ausgedehnt werden. Gleichzeitig muss Berlin – wie auch viele andere Städte in Deutschland – auf kluge Weise wachsen. Das erfordert intelligente städtebauliche Maßnahmen wie z.B. effiziente öffentliche Verkehrsanbindungen ins Umland oder die Entwicklung neuer Stadtzentren.

**Ansprechpartner: Bernd Raffelhüschen und Sebastian Will**

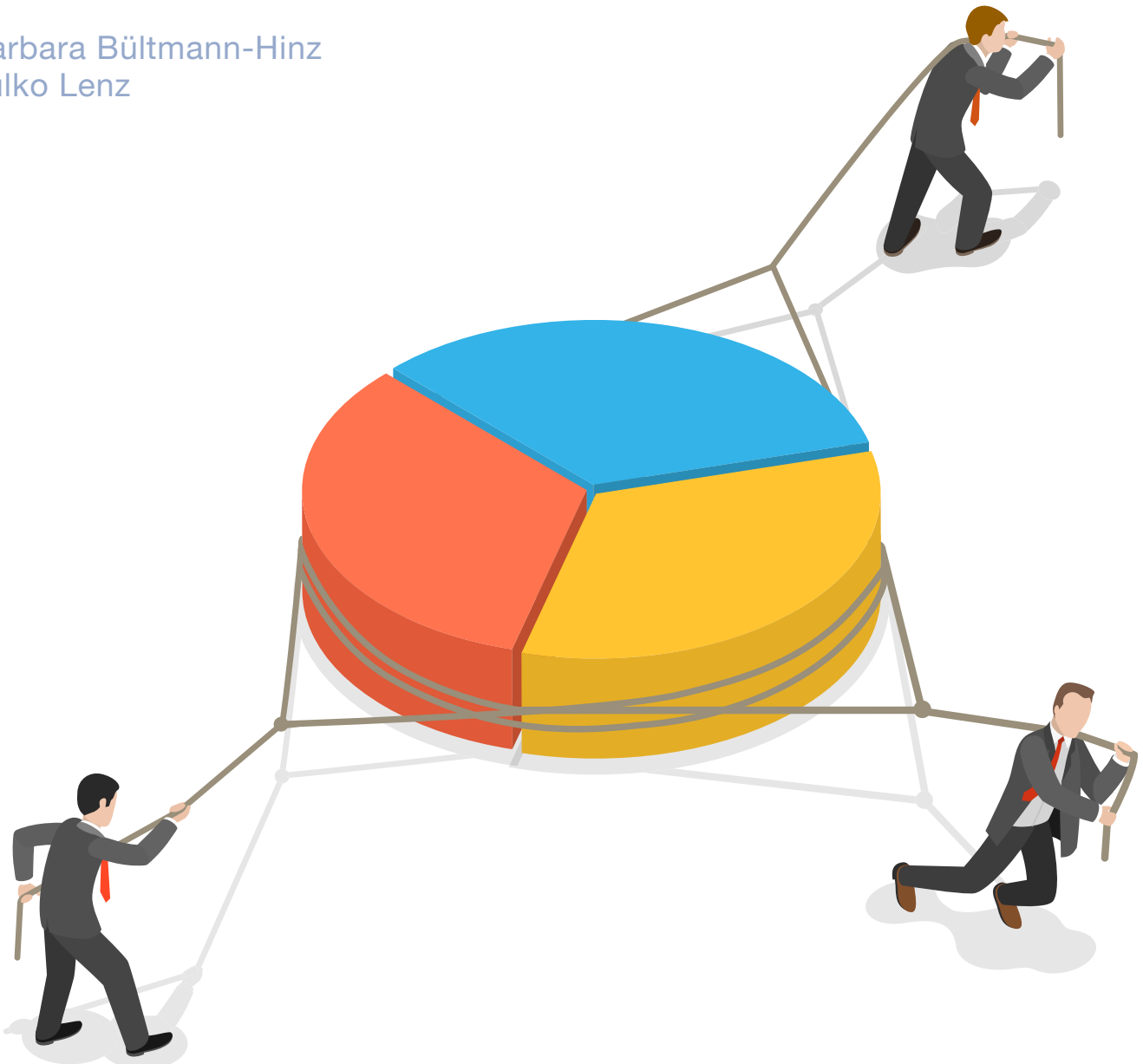
Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

# VON DER BESTEUERUNG DER DIGITALEN WELT ZU EINER NEUEN WELTSTEUERORDNUNG

Argumente  
zu Marktwirtschaft  
und Politik

Nr. 161 | Februar 2022

Barbara Bültmann-Hinz  
Fulko Lenz



# VON DER BESTEUERUNG DER DIGITALEN WELT ZU EINER NEUEN WELTSTEUERORDNUNG

Barbara Bültmann-Hinz  
Fulko Lenz

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 161

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1** Einleitung 04
- 2** Internationale Gewinnbesteuerung – Grundzüge und mögliche Reformziele 05
  - 2.1** Grundzüge internationaler Gewinnbesteuerung 06
  - 2.2** Umverteilung von Besteuerungsrechten 06
  - 2.3** Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs 07
  - 2.4** Höhere Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen 09
  - 2.5** Verhinderung eines internationalen Steuerkonflikts 12
- 3** Säule 1 – Änderung der Gewinnaufteilung 13
  - 3.1** Amount A 13
  - 3.2** Amount B 15
  - 3.3** Umsetzung 16
  - 3.4** Diskussion 16
- 4** Säule 2 – Globale Mindestbesteuerung 18
  - 4.1** Grundzüge der Vorschläge 18
  - 4.2** Umsetzung und offene Fragen 19
  - 4.3** Diskussion 21
- 5** Bewertung und Alternativen 24
  - 5.1** Bewertung 24
  - 5.2** Alternativen 24

Literaturverzeichnis 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

ISSN: 1612 – 7072

Titelbild: © TarikVision – Adobe Stock (verändert)



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

## Vorwort

„Wenn sich etwas bewegt, besteuere es. Wenn es sich weiter bewegt, reguliere es. Und wenn es sich nicht mehr bewegt, subventioniere es.“ So kann laut Ronald Reagan die Sicht von Regierungen auf die Wirtschaft in wenigen Sätzen zusammengefasst werden.

Reagan, US-Präsident von 1981 bis 1989, war ökonomisch nicht in allem auf der Höhe. Sein Ausspruch aber scheint fast schon prophetisch im Hinblick auf die mit großen Überschriften gefeierte „neue Weltsteuerordnung“, auf die nicht nur ein deutscher Bundesfinanzminister jahrelang hingearbeitet hat. Dabei wurde leider dringenderer Handlungsbedarf auf nationaler Ebene ebenso ignoriert wie die mit der nun angeblich so gerechten globalen Steuerverteilung einhergehenden Risiken für die Öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik.

Am Anfang stand die Frage der Besteuerung der digitalen Welt bzw. vor allem der Ärger darüber, dass einige gut gehende und zudem noch amerikanische Konzerne Steuern sparen. Nun ist die Kritik an der teilweise rabiat anmutenden Steuergestaltung von Apple, Google, Facebook und Amazon durchaus verständlich – für die Steuern, die Gazprom oder chinesische Hersteller z.B. von Drohnen und Smartphones (nicht) zahlen, interessierte sich allerdings kaum jemand. Ebenso in Grenzen hielt sich der Verdruss über innereuropäische Steuersparhelfer in Irland und den Niederlanden.

Lieber hat Europa in der OECD und auf G20-Ebene dazu beigetragen, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Motiviert durch den Neid über US-Unternehmen der Plattformökonomie wurde mit dem weltweit seit Jahrzehnten geltenden, bewährten Prinzip gebrochen, dass Unternehmensgewinne im Sitzland des Unternehmens besteuert werden – und die Marktstaaten ihrerseits ja durch die Mehrwertsteuer profitieren können. Nun sollen Gewinnbesteuerungsrechte mehr in die Absatzländer verlagert und zugleich eine Mindestbesteuerung durchgesetzt werden. Ob in dieser schönen neuen Steuerwelt tatsächlich per weltweitem Saldo unzählige Milliarden nicht bei „bösen“ Unternehmen verbleiben, sondern als Steuererhöhungen bei „guten“ Staaten landen und da sinnvoll verwendet werden, bleibt abzuwarten. Sicher ist: Die Umverteilung beim Steuersubstrat dürfte der Staatskasse eines Exportlands wie Deutschland kaum guttun. Wenn nicht nur Umsatzsteuern, sondern auch Steuern auf Gewinne aus dem Verkauf z.B. von in China verkauften Autos der oberen „Stern-Klasse“ beim chinesischen Staat landen, wird Stuttgart weniger Gewerbesteuer erhalten.

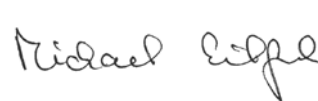
Dazu kommt: Deutschland bräuchte vor allem national ein wieder wettbewerbsfähiges Steuersystem in Strukturen und Sätzen, insbesondere bei der Unternehmensbesteuerung. Und vor allem aber eher eine Maximal- und keine Min-

destbesteuerung! Der Richtwert der letzten nennenswerten Steuerreform in Deutschland 2008, Unternehmensgewinne nicht über 30 Prozent zu besteuern, ist durch die kumulierten Anhebungen der Gewerbesteuerhebesätze in vielen deutschen Kommunalparlamenten längst Makulatur und Deutschland bei den Steuersätzen für Unternehmen und Bürger (bei diesen vor allem in der Mitte) unrühmliche Spitze. Immer noch werden Eigen- und Fremdkapital steuerlich unterschiedlich behandelt. Unverändert wird ständig über internationale Harmonisierung geredet, aber mit der deutschen Gewerbesteuer und vor allem der substanzbesteuerten Hinzurechnung ein isolierter Sonderweg gehegt und gepflegt. Den Weg, mit effektiven Quellensteuern oder Abzugsbeschränkungen für Lizenzzahlungen ein Übermaß an Gestaltung zu verhindern, hat sich die EU zudem selbst verbaut.

Vielleicht könnte sich unser alterndes und so staatsgläubiges, auf Besitzstandswahrung und Status quo fixiertes Land auch wieder einmal auf die Quelle seines Wohlstands besinnen? Wieder für bessere Rahmenbedingungen des Wirtschaftens, für Rechtssicherheit und Leistungsanreize sorgen, statt der Wirtschaft und den Wirtschaftenden mit grundsätzlichem Misstrauen zu begegnen?

Wirtschaftlicher Erfolg wurde schon stärker anerkannt und z.B. ein Unternehmen geachtet, wenn es Gewinne machte und Arbeitsplätze schuf. Heute muss es „gute Arbeit“ sein, am besten in voll bezahlter Teilzeit im Home-Office, soll „Corporate Social Responsibility“ an den Tag gelegt, „Compliance“ gelebt und ein stetig wachsender Anteil des Gehirnschmalzes des Personals in die Erfüllung bürokratischer Anforderungen gesteckt werden. Und das im Grundsatz legitime Ansinnen, im Rahmen strikt legaler Möglichkeiten nicht mehr Steuern und Abgaben zu zahlen als nötig und das Verhältnis von Geldingängen zu Geldabgängen zu verbessern, wird zwar bei als bedürftig deklarierten Bürgern honoriert, bei Unternehmen indes kriminalisiert. Kein Wunder, dass das Wachstum bei den Sozialausgaben seit Jahren über dem der Wirtschaft liegt. Auf längere Sicht kann das allerdings nicht gut gehen.

Der informedia-Stiftung danken wir für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand  
der Stiftung Marktwirtschaft

# 1 Einleitung

Die Digitalisierung verändert permanent die Gesellschaft, in der wir leben, und durchdringt mittlerweile sämtliche Bereiche unseres Daseins. Der digitale Wandel als transformativer Prozess erfolgt in manchen Bereichen mit atemberaubender Geschwindigkeit. Geschäftsmodelle können sich schnell verändern, innerhalb kurzer Zeit neu entstehen oder fast ganz verschwinden. Gesetzgebung, Verwaltung und Regulierung wirken demgegenüber oft träge und hinken dieser Entwicklung häufig hinterher.

Dies gilt auch für das internationale Steuerrecht. Diesem wird oft der Vorwurf gemacht, seine Grundordnung sei veraltet und passe nicht mehr zu einer immer stärker digitalisierten Weltwirtschaft. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sah sich deshalb bemüht, die internationalen Steuerregeln zu überarbeiten.

In einem ersten Schritt zielte der mit dem Kürzel „BEPS“ versehene Aktionsplan<sup>1</sup> im Wesentlichen auf die Änderung nationaler Steuergesetzgebung und Besteuerungspraxis sowie von Doppelbesteuerungsabkommen ab. Unvollendet geblieben ist bislang der Teil des BEPS-Reports, der die Besteuerung der digitalen Wirtschaft aufgreift (Action point 1: „Adressing the tax challenges of the digital economy“).<sup>2</sup> Der Bericht<sup>3</sup> der OECD über die steuerlichen Herausforderungen der digitalen Wirtschaft kommt zu dem Ergebnis, dass es sehr schwer, wenn nicht gar unmöglich sei, die digitale Wirtschaft

für steuerliche Zwecke von der restlichen Wirtschaft abzugrenzen. Dies gilt, obwohl die Digitalwirtschaft und ihre Geschäftsmodelle durchaus bestimmte Parameter aufweisen, die aus Steuersicht relevant sein könnten, wie z.B. die größere Mobilität von Unternehmen, die Bedeutung von Daten für digitale Geschäftsmodelle, die Verbreitung mehrseitiger Geschäftsmodelle mit Netzwerkeffekten und einer Tendenz zu Monopolen oder Oligopolen sowie eine gewisse Volatilität.

Da eine klare Trennung zwischen der digitalen und der herkömmlichen Wirtschaft – die ja selbst zunehmend digitaler wird – immer schwieriger erscheint, sollen die neuen Regeln im Prinzip für alle Geschäftsmodelle unabhängig vom Digitalisierungsgrad gelten und funktionieren<sup>4</sup>.

Die OECD/G20<sup>5</sup> haben sich auf einen Zwei-Säulen-Ansatz geeinigt.<sup>6</sup> Dieser besteht aus einer Neuregelung der Gewinnaufteilung (Pillar One bzw. Säule 1) und einer Mindestbesteuerung (Pillar Two bzw. Säule 2), wobei zuletzt häufiger der Begriff „Mindestbesteuerung“ für beide Säulen benutzt wurde. Für Säule 2 hat die OECD im Dezember 2021 Mustervorschriften erlassen und die EU-Kommission einen entsprechenden Richtlinien-Entwurf vorgestellt.<sup>7</sup>

Es ist kaum in Zweifel zu ziehen, dass die internationale Besteuerung gerade im Rahmen digitaler Geschäftsmodelle Probleme bereitet und erhebliche Gestaltungsfehlreize bietet. Doch getreu der Weisheit, „Die meisten Probleme entste-

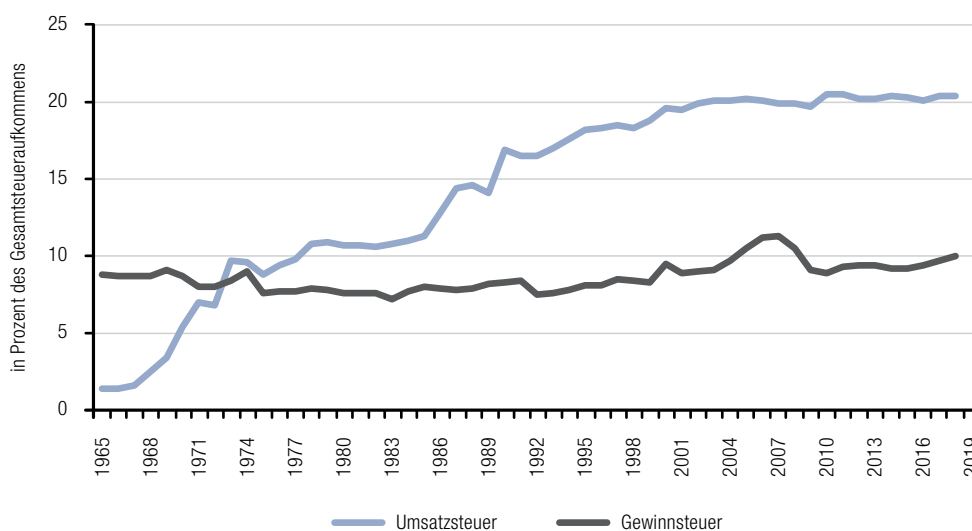


Abbildung 1:  
Anteil von Gewinn- und Umsatzsteuern am Gesamtsteueraufkommen im OECD-Durchschnitt, 1965–2019  
Quelle: OECD.

1 OECD (2013), BEPS steht für „Base Erosion and Profit Shifting“.  
 2 OECD (2013).  
 3 OECD (2015).  
 4 Vgl. BMF vom 13.10.2021 “Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung kommt” auf [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).  
 5 Bzw. das sog. Inclusive Framework on BEPS.  
 6 OECD (2020a).  
 7 OECD (2021b) bzw. EU-Kommission (2021).

hen bei ihrer Lösung“, die dem italienischen Maler und Gelehrten Leonardo da Vinci zugeschrieben wird, folgt daraus eben nicht, dass jede Lösung einen Fortschritt darstellt – oder überhaupt eine Lösung ist. Was als Lebensweisheit eines Universalgenies schon vor über 500 Jahren Gültigkeit besaß, droht sich auch hinsichtlich der Reformpläne einer internationalen Besteuerung, die von der OECD ausgehandelt werden, zu bewahrheiten. Die Drohkulisse eines möglichen Steuerkonflikts sollte nicht zu Reformen führen, die am Ende mehr neue Probleme schaffen, als tatsächliche Missstände zu beheben.

Hinzu kommt, dass trotz des maximalen politischen Drucks, eine Lösung zu finden, die fiskalische Notwendigkeit eines schnellstmöglichen Ergebnisses in Zweifel zu ziehen ist. Ein Blick auf Abbildung 1 zeigt, dass das in den OECD-Ländern generierte Steueraufkommen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen sowohl im Verhältnis zum Gesamteueraufkommen als auch im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung weitestgehend konstant geblieben ist, so dass von einer Erosion der Gewinnsteuereinnahmen keine Rede sein kann. Dagegen lässt sich zwar einwenden, dass der Anteil der Unternehmens-

gewinne an der Wirtschaftsleistung vieler Länder zugenommen hat, wodurch auch der Anteil der Gewinnsteuern hätte steigen müssen. Ein akuter fiskalischer Notstand der OECD-Länder aufgrund ausbleibender Gewinnsteuereinnahmen, der sofortiges Handeln um jeden Preis erforderlich machen würde, sieht dennoch anders aus.

Wenig ratsam erscheint es daher, den Zwei-Säulen-Ansatz der OECD als alternativlos zu betrachten. Stattdessen müssen sich die Vorschläge – die Neu- bzw. Umverteilung von Besteuerungsrechten sowie die Einführung einer globalen Mindestbesteuerung – daran messen lassen, ob sie sinnvolle Ziele verfolgen, ob sie zu deren Erreichung tatsächlich beitragen können, in welchem Umfang sich (unbeabsichtigte) Kollateralschäden ergeben könnten und ob möglicherweise bessere Alternativen bestehen. In der vorliegenden Publikation werden die Grundzüge der internationalen Gewinnbesteuerung und mögliche Reformziele dargelegt, anschließend die Reformvorschläge der OECD aus ordnungspolitischer Sicht bewertet, Problemfelder aufgezeigt und alternative Lösungen diskutiert.

## 2 Internationale Gewinnbesteuerung – Grundzüge und mögliche Reformziele

Die politische Debatte um die Besteuerung multinationaler Unternehmen wird aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln und Interessen heraus geführt. Die Liste der Kritikpunkte am bestehenden System ist lang:

- Die geltenden Regelungen der Besteuerung seien in einer digitalisierten und vernetzten Welt nicht mehr zeitgemäß und nicht geeignet, die Besteuerungsrechte bei zunehmend digitalen oder digitalisierten Geschäftsmodellen adäquat und gerecht abzubilden.
- International tätige Unternehmen könnten sich der Besteuerung ihrer Gewinne in erheblichem Maße entziehen – trotz der zahlreichen BEPS-Maßnahmen zur Einschränkung von exzessiver bzw. missbräuchlicher Steuergestaltung oder Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer.
- Digitale Unternehmen würden niedriger besteuert als herkömmliche Unternehmen.
- Die Besteuerung finde nicht (mehr) am Ort der Wertschöpfung statt.
- Die Aufteilung von Besteuerungsrechten bevorzuge entwickelte Industriestaaten.

- Der internationale Steuerwettbewerb bewirke zunehmende Wettbewerbsverzerrungen und führe zu einer Erosion der Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung.
- Ein entstehender Flickenteppich nationaler Besteuerungsregeln für digitale Geschäftsmodelle berge die Gefahr eines internationalen Steuerkonflikts mit wechselseitigen steuerpolitischen Vergeltungsmaßnahmen.

Den zahlreichen Vorwürfen mangelt es jedoch mitunter an analytischer Klarheit. So wird verkannt, dass manche der beklagten Probleme und Unwuchten ursächlich auf die bewusste, steuerpolitische Ausgestaltung des bestehenden Besteuerungssystems und deren Anwendung zurückzuführen sind. Ebenso werden Forderungen erhoben, die dem bisherigen System völlig fremd sind oder hauptsächlich dazu dienen, fiskalische Eigeninteressen zu verdecken.

Nur unter Berücksichtigung der steuersystematischen Gründe für mögliche Missstände sowie deren tatsächliche Ausmaße lassen sich steuerpolitische Ziele ableiten und sinnvolle Reformmaßnahmen entwickeln. Dabei muss die Frage, wie bzw. wie hoch die Gewinne von Unternehmen besteuert



werden sollten, klar von der Frage abgegrenzt werden, wo deren Besteuerung erfolgen sollte.

Im Folgenden werden daher zunächst die Grundzüge internationaler Besteuerung skizziert und darauf aufbauend vier mögliche steuerpolitische Ziele der OECD-Reformvorschläge diskutiert: Umverteilung von Besteuerungsrechten (Kapitel 2.2), Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs (Kapitel 2.3), höhere Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen (Kapitel 2.4) sowie die Verhinderung eines internationalen Steuerkonflikts (Kapitel 2.5).

## 2.1 Grundzüge internationaler Gewinnbesteuerung

Das bestehende System zur internationalen Besteuerung von Unternehmensgewinnen wird durch das Prinzip der weltweiten Besteuerung im Sitzland und einer beschränkten Besteuerung im Quellenstaat geprägt.<sup>8</sup> Im Grundsatz unterliegt bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen das weltweite Einkommen im Sitzland einer umfassenden Besteuerung (Welteinkommensprinzip), während Quellenstaaten ein beschränktes Steuerrecht für die dort generierten Einkünfte zusteht (Quellenprinzip). Die Besteuerung an der Quelle erfordert einen Anknüpfungspunkt im Quellenstaat wie Zahlungen einer inländischen Quelle bei Zinsen oder Dividenden, den Standort bei Immobilien (Belegenheitsprinzip) oder das Vorliegen einer Betriebsstätte. Diese definiert sich im Wesentlichen über das Vorliegen einer physischen Präsenz im Land, z.B. eine Zweigniederlassung, eine Fabrikationsstätte, eine Geschäftsstelle etc.

Da die reine Anwendung des Quellenprinzips international gegen den politischen Widerstand von Sitzstaaten nicht durchsetzbar war, werden beide Prinzipien parallel angewendet, um Besteuerungslücken zu vermeiden.<sup>9</sup> Aus der Anwendung beider Prinzipien ergeben sich bei international tätigen Unternehmen allerdings zwangsläufig Konstellationen, in denen mehrere Staaten das Recht zur Besteuerung in Anspruch nehmen können bzw. wollen. Um eine Mehrfachbesteuerung von Gewinnen zu verhindern, existieren zahlreiche zwischenstaatliche Steuerabkommen (Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung), die in der Regel einem bestimmten

Musterabkommen folgen. Diese sollen eine mehr oder minder eindeutige Zuteilung der Besteuerungsansprüche an ein Land sicherstellen bzw. regeln, inwieweit Quellen- und Sitzstaaten ein Besteuerungsrecht zusteht und wie eine Doppelbesteuerung zu vermeiden ist.<sup>10</sup> Im Ergebnis des Zusammenspiels dieser sogenannten Doppelbesteuerungsabkommen und nationaler Steuergesetzgebung werden passive Einkünfte wie Zinsen oder Lizenzgebühren tendenziell dort versteuert, wo der Empfänger seinen Sitz hat. Aktive Einkünfte aus unmittelbarer unternehmerischer Tätigkeit hingegen sind vorwiegend in Quellenstaaten zu versteuern.

## 2.2 Umverteilung von Besteuerungsrechten

Wesentlicher Impuls für die derzeitigen Verhandlungen über eine Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung auf Ebene der OECD waren die Digitalisierung und ihre steuerlichen Auswirkungen.<sup>11</sup> Innerhalb des bestehenden Steuersystems, so die Argumentation, ließen sich die neuen Gegebenheiten einer zunehmend digitalen und vernetzten Welt nicht adäquat abbilden. Daher müsse die bisherige Methodik der Gewinnverteilung verändert und eine Umverteilung von Besteuerungsrechten erwirkt werden. Im Kern geht es folglich um die Frage, wo in Zukunft Gewinne versteuert werden sollen.

Die in diesem Zusammenhang geäußerte und politisch derzeit überaus populäre Losung, Gewinne „am Ort der Wertschöpfung“ besteuern zu wollen, ist gleichwohl wenig hilfreich.<sup>12</sup> So wurde im bestehenden System aus guten Gründen nie auf den „Ort der Wertschöpfung“ abgestellt, da dieser schlicht und ergreifend nicht zweifelsfrei und unstrittig bestimmbar ist – allein schon darum, weil sich die Wertschöpfung oftmals erst in der Summe der Tätigkeiten aller internationaler Unternehmensteile ergibt. Der Versuch, die Gewinne eines internationalen Unternehmens sachgerecht und eindeutig auf die Aktivitäten in verschiedenen Ländern verteilen zu wollen, gerät ab einem gewissen Detaillierungsgrad unweigerlich an seine Grenzen. Auf eine Reihe von Fragen gibt es keine objektiv und eindeutig „richtigen“ Antworten wie beispielsweise: Welcher Anteil des Gewinns eines Automobilherstellers entfällt auf das Land, in dem das Mo-

<sup>8</sup> Vgl. Seer in Tipke/Lang 24. Auflage 2021, 1.82.

<sup>9</sup> Im Steuerrecht spricht man von „weißen Einkünften“, wenn Einkünfte weder im Sitz- noch im Quellenstaat der Besteuerung unterliegen.

<sup>10</sup> Die Doppelbesteuerung wird entweder durch Freistellung der entsprechenden Einkünfte von der Besteuerung im Sitzstaat (sog. Freistellungsmethode) oder durch Anrechnung der ausländischen Steuer auf die inländische Steuer vermieden. Übt ein Quellenstaat sein Besteuerungsrecht nicht aus, so kann das Doppelbesteuerungsabkommen ein Rückfall des Besteuerungsrechts für den Sitzstaat vorsehen.

<sup>11</sup> So erwuchs das gesamte Reformvorhaben eines 2-Säulen-Modells aus dem BEPS Aktionspunkt 1: „Tax Challenges Arising from Digitalisation“, vgl. z.B. OECD (2020a), S. 3f.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch Fuest (2020).

torenpatent entwickelt wurde? Oder auf das Land, in dem das Auto produziert wurde? Oder auf das Land, in dem die Markenrechte liegen? Hinzu kommen die gegensätzlichen Interessenslagen betroffener Staaten, die Sachverhalte dementsprechend unterschiedlich beurteilen.

In der Konsequenz lässt sich die Grenze zwischen aus steuerlichen Gründen verlagerten Gewinnen und in Zusammenhang mit realwirtschaftlicher Aktivität stehenden Gewinnen nicht klar ziehen. Dementsprechend kann eine Zuteilung von Gewinnbesteuerungsrechten nur über notwendigerweise „behelfsmäßige“ Anknüpfungspunkte und Regeln erfolgen. Deren Ausgestaltung weiterzuentwickeln und zu verbessern wäre wesentlich zielführender als steuerpolitisch den Ort der Wertschöpfung wie das Ende des Regenbogens suchen zu wollen. Dabei kann es durchaus ein legitimes, steuerpolitisches Ziel sein, die Verteilung von Gewinnbesteuerungsrechten in einen gewissen Einklang mit der realwirtschaftlichen Aktivität der betroffenen Unternehmen zu bringen. Hierfür spricht die Überlegung, dass Unternehmen dort Gewinnsteuern zahlen sollten, wo sie in der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit von staatlich bereitgestellten Gütern wie z.B. Infrastruktur, Forschung oder Rechtssicherheit profitieren. Man kann allerdings hinterfragen, ob dies vorwiegend im Rahmen der Gewinnbesteuerung erfolgen sollte, da schließlich auch Unternehmen mit Verlusten von staatlicher Infrastruktur profitieren.

Ungeachtet dessen gibt die Digitalisierung Anlass dazu, das bestehende Besteuerungssystem auf den Prüfstand zu stellen. Auf Basis immaterieller Vermögensgegenstände ist es wesentlich einfacher, globale Absatzmärkte zu bedienen, ohne dort physisch präsent zu sein. Insbesondere reine Online-Plattformen wie z.B. Facebook benötigen kaum physische Produktionsstätten und sind in der Lage, Absatzmärkte weltweit ohne eine physische Präsenz zu bedienen. Entsprechend eingeschränkt sind die Möglichkeiten, nach dem Quellensteuerprinzip daran anknüpfende Gewinnbesteuerungsrechte geltend zu machen. Bei der allgegenwärtigen Kritik an Online-Plattformen, dass sie trotz horrender Gewinne in Deutschland oder Europa keine Steuern zahlen würden, ist jedoch zu bedenken, dass auch „herkömmliche“ Unternehmen in reinen Absatzmärkten ohne Produktionsstätten bislang keinen Anknüpfungspunkt für Gewinnbesteuerung liefern.

Ein qualitativer Unterschied zur „herkömmlichen“ Unternehmenswelt ist allerdings, dass bei digitalen Diensten und Produkten die Rolle von Nutzerdaten und der Beitrag von Nutzern zum tatsächlichen Geschäftsmodell und dessen Weiterentwicklung größer und unmittelbarer sind als bei rein analogen Exportgütern. So ist es ökonomisch nicht völlig abwegig, Nutzerdaten einer Online-Plattform als Produktionsfaktor

zu betrachten, wenn auf deren Basis personalisierte Dienste entwickelt und/oder Algorithmen trainiert werden. Eine solche digitale Art der Produktion wird mit dem gegenwärtigen, physischen Betriebsstättenbegriff nicht erfasst. Die Verwertung von Daten findet allerdings längst nicht mehr nur in ausschließlich digitalen Unternehmen statt. Auch „herkömmliche“ Produkte können mittlerweile eine Vielzahl von Daten generieren, die von den Unternehmen analysiert und ggf. monetarisiert werden. Es wäre daher wenig zielführend, neue Anknüpfungspunkte rein für digitale Unternehmen schaffen zu wollen.

Vor dem Hintergrund der Digitalisierung eine Weiterentwicklung steuerlicher Anknüpfungspunkte und eine daraus resultierende Umverteilung von Besteuerungsrechten anzustreben, lässt sich daher steuersystematisch sehr gut begründen. Es ist gleichwohl unvermeidlich, dass es bei politischen Verhandlungen um eine „gerechtere“ Verteilung von Gewinnen vor allem um das fiskalische Eigeninteresse der Einnahmenmaximierung geht. Gerade europäische Forderungen nach einer Anpassung des internationalen Steuerrechts an das digitale Zeitalter sind kaum mehr als alter Wein in neuen Schläuchen und ein wenig verhohlenen Schielen auf die Gewinne US-amerikanischer Plattformen. Insbesondere in Entwicklungsländern mit einer hohen Importabhängigkeit ist es jedoch schon lange ein Dorn im Auge, dass Gewinnbesteuerungsrechte nicht stärker den Absatzmärkten zugesprochen werden.

In diesem Zusammenhang sollte weiterhin nicht vergessen werden, dass auch im bestehenden System absatzmarktorientierte Besteuerung in erheblichem Umfang erfolgt, nämlich auf dem Wege der Umsatzsteuern (vgl. Kapitel 5).

---

### 2.3 Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs

---

Als Problem der internationalen Unternehmensbesteuerung wird des Weiteren ein als schädlich empfundener internationaler Steuerwettbewerb benannt. So würde der Versuch einzelner Staaten, durch die Reduktion der Gewinnsteuerbelastung realwirtschaftliche Investitionen von multinationalen Unternehmen „anzulocken“, in eine Art steuerlichen Unterbietungswettbewerb ausufern. Dieser wirke seit längerer Zeit bereits als „race to the bottom“, bei dem alle Staaten aus Angst vor der Abwanderung von Investitionen ihre Steuersätze ebenfalls absenken müssten. Dadurch verlören Staaten ihre Fähigkeit, selbstbestimmt Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung zu erzielen – mit entsprechenden fiskalischen Konsequenzen. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit Staaten eigenständig über die Höhe der Gewinnbesteuerung entscheiden können sollten.

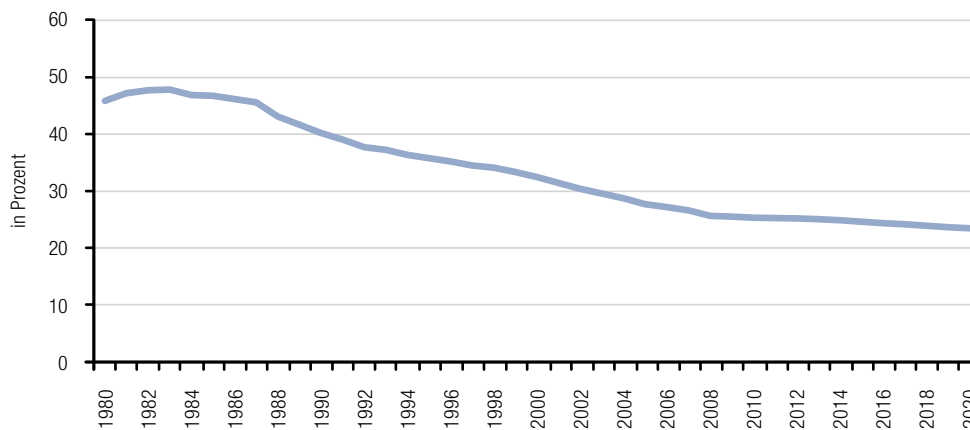


Abbildung 2:  
Entwicklung tariflicher  
Gewinnsteuersätze im  
OECD-Durchschnitt

Quelle: *taxfoundation.org*,  
eigene Berechnungen.

Der bloße Verweis auf weltweit rückläufige tarifliche Steuersätze auf Unternehmensgewinne (siehe Abbildung 2) genügt jedoch nicht als Beleg für die Existenz eines schädlichen Steuerwettbewerbs. Die Entwicklung der Steuertarife erlaubt keine Rückschlüsse auf die Entwicklung des Steueraufkommens, weil u.a. Veränderungen an der Bemessungsgrundlage erfolgt sein können. Das in den OECD-Ländern generierte Steueraufkommen aus der Besteuerung von Unternehmensgewinnen ist dabei sowohl im Verhältnis zum Gesamteueraufkommen als auch zur Wirtschaftsleistung weitestgehend konstant geblieben (siehe Abbildung 3). Dagegen lässt sich zwar einwenden, dass der Anteil der Unternehmensgewinne an der Wirtschaftsleistung vieler Länder zugenommen hat, so dass auch der Anteil der Gewinnsteuern hätte steigen müssen.<sup>13</sup> Ein akuter fiskalischer Notstand der OECD-Länder aufgrund ausbleibender Gewinnsteuereinnahmen, der Staaten in ihrer steuerlichen Handlungsfähigkeit bedroht, lässt sich dennoch nicht erkennen.

Fraglich ist jedoch vor allem, ob es überhaupt ein sinnvolles politisches Ziel ist, den Steuerwettbewerb zwischen Ländern dämpfen oder begrenzen zu wollen. Erstens ist die Kehrseite der befürchteten Einnahmenerosion durch den Steuerwettbewerb der durchaus wünschenswerte Effekt, dass Staaten dazu angehalten werden, die Steuerschraube bei Unternehmensgewinnen nicht zu überdrehen. Es liegt auf der Hand, dass eine Welt mit weniger Steuerwettbewerb aus Sicht eines Hochsteuerlandes wie Deutschland eine politisch

verlockende Perspektive ist. Auch die US-amerikanische Befürwortung einer Mindeststeuer dürfte im Zusammenhang mit eigenen Plänen zu Steuererhöhungen stehen.

Zweitens argumentieren Kritiker des Steuerwettbewerbs, dass geringe Steuersatzunterschiede zwischen verschiedenen Ländern zu einem Abbau der steuerlichen Verzerrung von internationalen Investitionsentscheidungen führen können und somit die internationale Kapitalallokation verbessert würde.<sup>14</sup> Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass eine Begrenzung des Steuerwettbewerbs global gesehen zu einer Erhöhung der Gewinnbesteuerung führt. Der Verringerung steuerlicher Verzerrungen von Investitionsentscheidungen zwischen Ländern stünde daher ein möglicher Rückgang der Investitionstätigkeit gegenüber, da den Unternehmen nach Steuern insgesamt weniger Liquidität zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung steht.<sup>15</sup> Welcher der beiden Effekte überwiegen würde, ist im Vorhinein nicht eindeutig abzusehen.

Drittens hängt die Standortwahl international tätiger Unternehmen nicht ausschließlich von der steuerlichen Belastung ihrer Gewinne ab.<sup>16</sup> Weitere entscheidende Faktoren sind insbesondere Umfang und Qualität staatlich bereitgestellter Güter, beispielsweise die Leistungsfähigkeit der physischen Infrastruktur, des Bildungs- oder Forschungssystems sowie die Verlässlichkeit des Rechtssystems. Diese staatlichen Leistungen stehen wiederum in Zusammenhang mit dem Niveau der Besteuerung. So betrachtet, kann eine

<sup>13</sup> Vgl. EEAG (2020), S. 59f.

<sup>14</sup> Vgl. Becker/Englich (2019), S. 9f. Man spricht von Kapitalexporthneutralität, wenn ein Investor unabhängig davon, in welchem Land er investiert, der identischen Steuerbelastung unterliegt und steuerliche Faktoren bei der Standortentscheidung daher vernachlässigt werden. Erreicht werden könnte ein solcher Zustand über eine vollständige Besteuerung nach dem Wohnsitzprinzip, bei der alle Einkünfte im Wohnsitzland besteuert würden. In diesem Szenario wären unterschiedliche Gewinnsteuerbelastungen zwischen Ländern möglich.

<sup>15</sup> Vgl. Devereux et al. (2020), S. 38f., und RWI/FiFo Köln (2009), S. 63ff., finden für Deutschland einen investitionshemmenden Effekt von erhöhter Gewinnbesteuerung.

<sup>16</sup> Vgl. Haucap (2010), S. 5f.

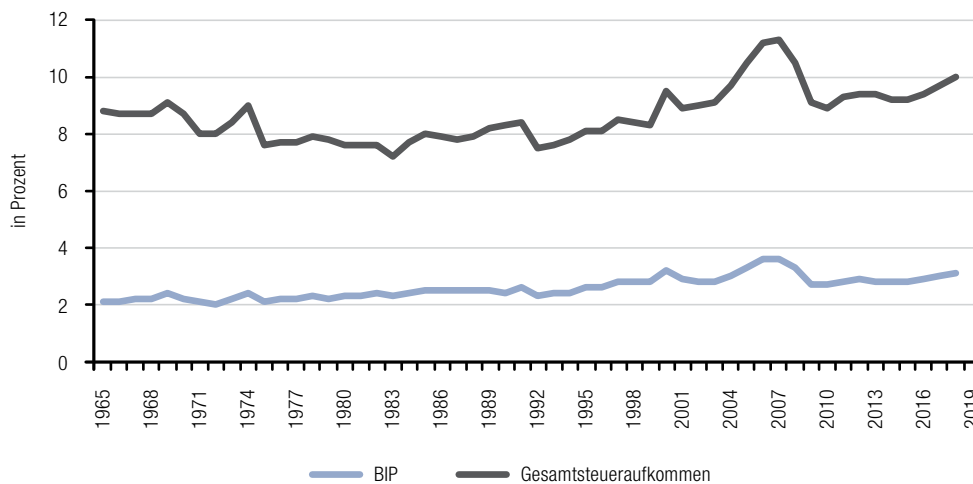


Abbildung 3:  
Entwicklung des Gewinnsteueraufkommens im OECD-Durchschnitt, 1965–2019

Quelle: OECD.

höhere Unternehmenssteuer als eine Nutzungsgebühr für die durch öffentliche Ausgaben finanzierten Standortbedingungen interpretiert werden.<sup>17</sup> Ländern mit geringerer staatlicher Leistungsfähigkeit und institutioneller Qualität die Möglichkeit zu nehmen, einen geringeren „Preis“ für geringere staatliche Gegenleistungen zu verlangen, dürfte deren Chancen, unternehmerische Investitionen anzulocken, deutlich beeinträchtigen.<sup>18</sup> Dies wäre angesichts der Bedeutung von ausländischen Investitionen für den wirtschaftlichen Aufholprozess weniger entwickelter Volkswirtschaften äußerst bedenklich. Aus globaler Perspektive lässt sich daher ein langfristig wohlfahrtsmaximierendes Besteuerungssystem nicht über die Harmonisierung der Besteuerung auf dem Niveau von Hochsteuerländern erreichen.

Viertens ist es auch auf methodischer Ebene fraglich, inwieweit eine Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs allein über eine andere Verhandlung von Unternehmensgewinnen überhaupt zu erreichen ist. Selbst unter den steuerlichen Einflussfaktoren auf Investitionsentscheidungen stellt die Gewinnbesteuerung nur einen Aspekt dar. Die gesamte steuerliche Belastung von Unternehmen an ihren Standorten hängt, abgesehen von der Gewinnbesteuerung, auch von anderen Steuern ab, insbesondere der Grunderwerb-, Grund- und Lohnsteuerbelastung sowie der Sozialabgabenlast. Wenn die Möglichkeiten des Wettbewerbs auf Ebene der Gewinnbesteuerung eingeschränkt werden,

könnten Staaten dennoch Investitionen mit Vorteilen in diesen anderen Bereichen „anlocken“.<sup>19</sup> Hinzu kommt, dass mit einer eingeschränkten nationalen Handlungsfreiheit bei der Gewinnbesteuerung wohl auch die Versuchung steigen würde, sich die verloren gegangene fiskalische Beinfreiheit bei der Gewährung von steuerlichen Anreizen über den vermehrten Einsatz von Subventionen zurückzuholen.

Eine Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs lässt sich daher vor allem dann rechtfertigen, wenn sich dieser um reine Buchgewinne unabhängig von den zugrundeliegenden wirtschaftlichen Aktivitäten dreht. Eine pauschale Bekämpfung jeglichen Steuerwettbewerbs, auch wenn dieser auf realwirtschaftliche Aktivitäten wie Arbeitsplätze oder Investitionen abzielt, ist hingegen kritisch zu sehen und wäre in jedem Fall ein weitreichender Eingriff in die steuerpolitische Souveränität von Staaten.

## 2.4 Höhere Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen

Einer der Hauptkritikpunkte am Status quo der Besteuerung international tätiger Unternehmen ist schon seit Längerem, dass diese über Möglichkeiten verfügen, ihre Gewinne künstlich in Niedrigsteuerländer zu verlagern und auf diese Weise ihre Steuerlast insgesamt zu verringern oder sich der Besteuerung

<sup>17</sup> Es kann auch einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Gewinnsteuern und den öffentlichen Gütern geben, die Investitionen der Unternehmen an einem Standort zugutekommen.

<sup>18</sup> Vgl. Kronberger Kreis (2018), S. 36.

<sup>19</sup> Vgl. Geiger/Baynham (2021).

erung vollständig zu entziehen. Erklärtes politisches Ziel ist es daher, derartige Praktiken zu unterbinden bzw. eine höhere Besteuerung von Gewinnen multinationaler Unternehmen durchzusetzen.

In der Tat ist eine rein steuerlich motivierte Verlagerung von Unternehmensgewinnen problematisch. Schon für die Legitimation des Steuersystems ist es bedenklich, wenn der Eindruck entsteht, dass international tätige Unternehmen sich zu einem erheblichen Grad aussuchen können, in welchem Land und in welcher Höhe sie ihre Gewinnsteuern entrichten. Weiterhin resultieren Wettbewerbsverzerrungen, wenn z.B. die Gewinne kleiner oder rein national tätiger Unternehmen höher besteuert werden, da ihnen entsprechende Vermeidungsoptionen nicht offenstehen. Auch eine an realwirtschaftlichen Aktivitäten von Unternehmen orientierte Verteilung von Besteuerungsrechten wird durch die künstliche Verlagerung von Gewinnen in Länder, in denen Unternehmen kaum realwirtschaftlich tätig sind, konterkariert.

Mögliche Probleme „exzessiver Steuergestaltung“ werden durch die Digitalisierung tendenziell verschärft, da Geschäftsmodelle digitaler Unternehmen überwiegend auf immateriellen Vermögensgegenständen und weniger auf physischen Anlagen beruhen. Somit verfügen sie über eine höhere internationale Mobilität und damit bessere Möglichkeiten, Gewinne z.B. über Lizenzverlagerung von Hoch- in Niedrigsteuerländer zu verschieben. Auch die Anwendung des Fremdverrechnungspreis-Prinzips ist bei immateriellen oder personalisierten Gütern problembehaftet, da eine objektive Kontrolle mangels verlässlicher Vergleichswerte noch

schwieriger ist als ohnehin schon.

Es ist weitgehend unstrittig, dass multinationale Unternehmen Gewinnverlagerung betreiben. Ein eindeutiges Indiz hierfür liegt beispielsweise in der Tatsache, dass das Verhältnis von Gewinnen zu Indikatoren für das Ausmaß realwirtschaftlicher Aktivitäten in „Steuroasen“ höher ausfällt als in Hochsteuerländern (siehe Abbildung 4).

Die Quantifizierung des genauen Ausmaßes ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da Steuervermeidung naturgemäß schwer zu bemessen ist. Entsprechend groß ist die Spannweite von Schätzungen.<sup>20</sup> Eine vielbeachtete Schätzung zum Ausmaß internationaler Steuervermeidung kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2018 global ein Anteil von 36 Prozent aller ausländischen Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagert wurde – das entspricht 946 Mrd. US-Dollar.<sup>21</sup> Für Deutschland schätzen die Autoren eine Gewinnverlagerung in einem Umfang von 83 Mrd. US-Dollar. Diese Berechnungen beruhen jedoch auf Makrodaten, die die tatsächlichen unternehmerischen Aktivitäten in Sitzländern kaum abbilden können und bei denen Vorsteuergewinne in Sitzländern unter einer Reihe von Annahmen geschätzt werden müssen. Auf Basis von Mikrodaten aus dem Country-by-Country-Reporting beziffern Fuest et al.<sup>22</sup> die Gewinnverlagerung deutscher multinationaler Unternehmen in „Steuroasen“ mit lediglich 19,1 Mrd. Euro für die Jahre 2016 und 2017. Dies bedeutet einen jährlichen Verlust an Steuerertrag von 5,7 Mrd. Euro.

Die Erfassung internationaler Steuervermeidung beruht zudem in großen Teilen noch auf einer Datenbasis, in der

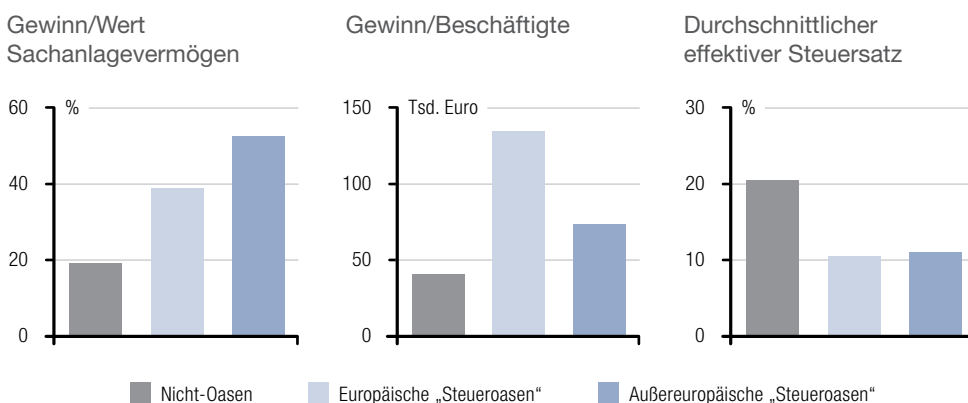


Abbildung 4: Profitabilität deutscher multinationaler Unternehmen und durchschnittlicher effektiver Steuersatz\*

Quelle: Fuest et al. (2021a).

\* Die Angaben beziehen sich auf die Jahre 2016 und 2017 und basieren auf den länderbezogenen Berichten der 333 größten deutschen multinationalen Kapitalgesellschaften.

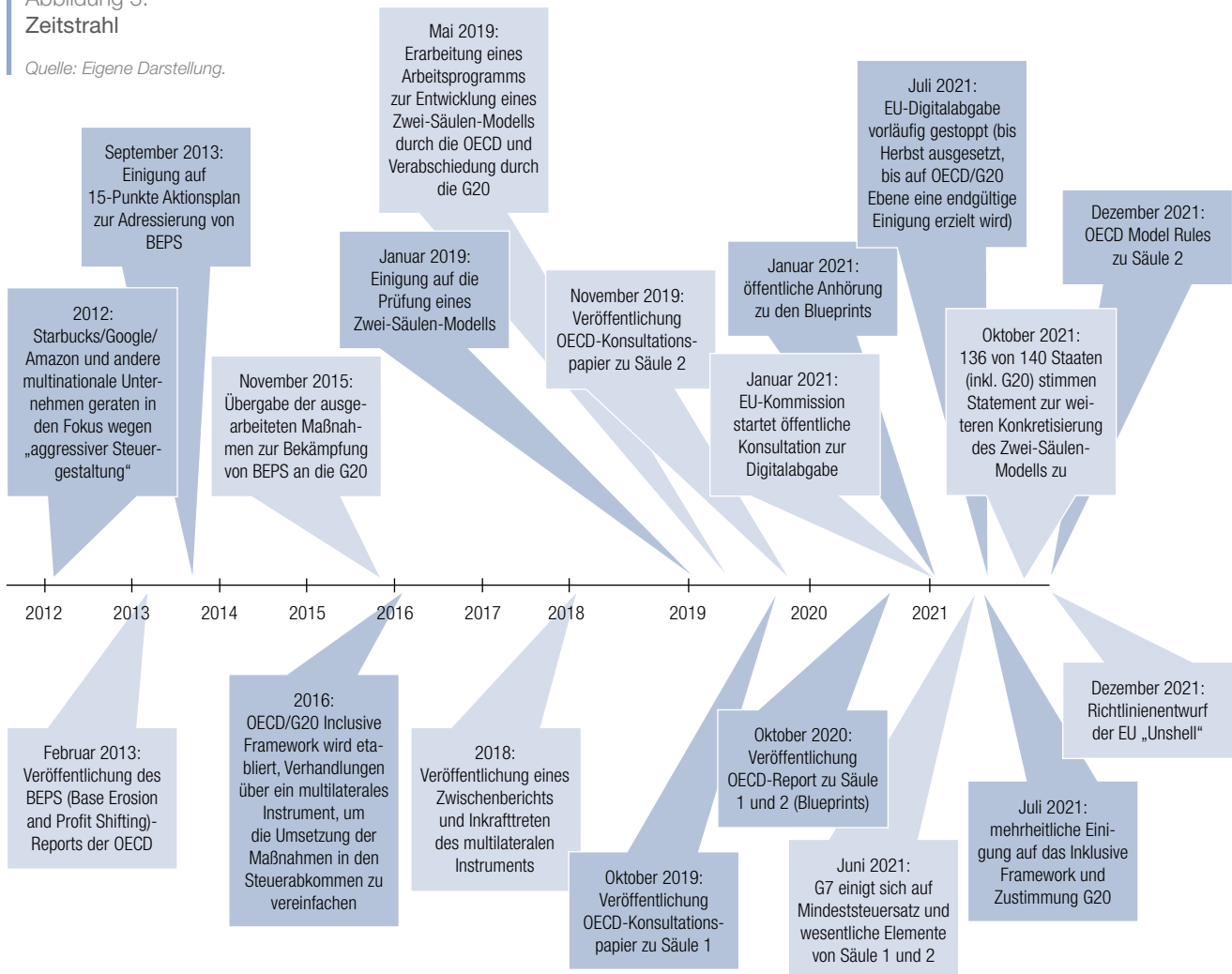
20 Vgl. EEAG (2020), S. 62f., oder Becker/Englisch (2021), S. 26ff., für eine Übersicht zu empirischen Untersuchungen.

21 Vgl. Torslov/Vier/Zucman (2021b), S. 6, basierend auf Torslov/Vier/Zucman (2021a).

22 Vgl. Fuest et al. (2021a).

Abbildung 5:  
Zeitstrahl

Quelle: Eigene Darstellung.



die Auswirkungen verstärkter internationaler Bemühungen zu deren Eingrenzung in den letzten Jahren noch nicht vollumfänglich zum Tragen kommen können.<sup>23</sup> So wurden im Rahmen des BEPS-Aktionsplans auf Ebene der OECD, der im Jahr 2015 verabschiedet wurde, zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die darauf abzielen, existierende Praktiken der Gewinnverlagerung zu unterbinden.<sup>24</sup> Deren Umsetzung erfolgte jedoch teilweise erst mit jahrelangen Umsetzungsfristen, so dass deren Wirksamkeit noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Gleiches gilt für die Auswirkungen der

seit 2018 geltenden US-Steuerreform, die ebenfalls zur Folge haben dürfte, dass die Verlagerung von Gewinnen erheblich erschwert wird.

Inwieweit zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, die über die bislang implementierten hinausgehen, lässt sich daher mit veralteten Daten nicht überzeugend beantworten. Insbesondere kann das Ausmaß aus fiskalischer Sicht „verlorener Gewinne“ aus zurückliegenden Jahren derzeit nicht als Argument für weitere Maßnahmen überzeugen, mit denen die Besteuerung von Unternehmensgewinnen insgesamt erhöht

<sup>23</sup> So beruhen die Berechnungen zu den möglichen fiskalischen Auswirkungen des GloBE-Vorschlages zu einer globalen Mindeststeuer (siehe Kapitel 4) im Rahmen des Impact Assessment der OECD auf Daten der Jahre 2016 und 2017, vgl. OECD (2020a), S. 78.

<sup>24</sup> Beispielsweise wurde das Country-by-Country Reporting eingeführt, die Hinzurechnungsbesteuerung reformiert und Regelungen zur Verhinderung von Steuer-gestaltungen über hybride Finanzierungen getroffen.



werden soll. Zielführender wäre es, auf Basis aktueller Daten die Wirksamkeit von Anti-BEPS-Maßnahmen zu überprüfen und daran anknüpfend eine möglicherweise erforderliche Weiterentwicklung dieser anzustreben, um rein steuerlich motivierte Verlagerung von reinen Buchgewinnen zielgenau zu unterbinden.

## 2.5 Verhinderung eines internationalen Steuerkonflikts

Die OECD-Verhandlungen über eine internationale Steuerreform stehen im Kontext zahlreicher nationaler Bestrebungen, unilaterale „Digitalsteuern“ zu erheben. Die zumeist auf den Umsatz großer, digitaler Plattformunternehmen erhobenen Digitalsteuern zielen relativ unverhohlen auf die Gewinne großer US-amerikanischer Plattformen. Unter anderem Österreich, Italien und Frankreich haben bereits eine solche Digitalsteuer eingeführt.<sup>25</sup> Auch auf europäischer Ebene wurde lange Zeit das Projekt einer Digitalsteuer verfolgt.<sup>26</sup> Der Anspruch der OECD dabei ist es, durch ein international abgestimmtes Vorgehen einen internationalen Steuerkonflikt zu verhindern.<sup>27</sup>

Es ist mit Blick auf die ohnehin schon aus verschiedensten Gründen bestehenden Verwerfungen internationaler Wirtschaftsbeziehungen sehr wohl wünschenswert, eine steuerpolitische Eskalationsspirale zu verhindern. Auch sollte ein Flickenteppich aus unterschiedlichen Digitalsteuern nach Möglichkeit vermieden werden.<sup>28</sup> Dies gilt zum einen vor dem Hintergrund der zu erwartenden steigenden administrativen und bürokratischen Kosten durch ein unabgestimmtes Vorgehen, bei dem international tätige Unternehmen in jedem Land andere Vorgaben erfüllen müssen. Dabei bestünde insbesondere auch die Gefahr von Doppelbesteuerungen. Zum anderen führen zusätzliche Digitalsteuern auf den Umsatz einer uneinheitlich definierten Gruppe von Unternehmen zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Problematisch ist insbesondere, dass Unternehmen unabhängig von der Frage besteuert würden, ob oder in welchem Umfang sie überhaupt Gewinne erzielen. Gerade junge und innovative Unternehmen

mit in der Wachstumsphase eher geringen Gewinnmargen wären übermäßig betroffen. Lösungen im Rahmen der Gewinnbesteuerung sind daher vorzuziehen.

Das Ansinnen eines international abgestimmten Vorgehens bei der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig muss eine international koordinierte Lösung den Nachweis erbringen, nicht ihrerseits mehr bürokratischen Aufwand oder Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen als ein internationaler Steuerkonflikt.

### Zwischenfazit

- Die Weiterentwicklung von steuerlichen Anknüpfungspunkten und Verteilungsmechanismen sowie die Forderung nach einer Umverteilung von Besteuerungsrechten ist sinnvoll. Allerdings ist ein solches Ansinnen in der Verhandlungspraxis kaum vom fiskalischen Eigeninteresse an Einnahmenmaximierung der Verhandlungspartner zu trennen, so dass es am Ende weniger um steuersystematisch saubere Lösungen gehen dürfte.
- Eine wirksame Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs, solange dieser um reine Buchgewinne erfolgt, ist ebenfalls sinnvoll. Wesentlich kritischer ist hingegen jedoch das Ziel einer pauschalen Begrenzung jeglichen Steuerwettbewerbs zu sehen.
- Das Ziel, eine höhere Besteuerung der Gewinne multinationaler Unternehmen durchzusetzen, beruht auf der Annahme, diese könnten ihre Steuerlast noch immer durch exzessive Steuergestaltung bzw. Verlagerung von Gewinnen erheblich reduzieren. Hier fehlt allerdings ein Beleg, dass diese Gewinnverlagerung trotz der neuen BEPS-Regeln noch in signifikantem Umfang erfolgt.
- Die Verhinderung eines internationalen Steuerkonflikts mit wechselseitigen, steuerpolitischen Vergeltungsmaßnahmen ist wünschenswert, solange ein international abgestimmtes Vorgehen zu praktikablen, rechtssicheren und verzerrungsarmen Lösungen führt.

<sup>25</sup> Vgl. KPMG (2021).

<sup>26</sup> Neben dem ursprünglichen Vorhaben einer Digitalsteuer („digital service tax“) wurde zwischenzeitlich auch die Einführung einer Digitalabgabe („digital levy“) verfolgt. Es bleibt abzuwarten, ob diese rein sprachliche Umetikettierung möglicherweise vor dem Hintergrund erfolgt, die Selbstverpflichtung im Rahmen der OECD-Verhandlungen, keine Digitalsteuern einzuführen, zu umschiffen. Dabei wird die Digitalabgabe nach wie vor als eine der langfristigen Finanzierungsquellen für den europäischen Aufbauplan NextGenerationEU genannt.

<sup>27</sup> So äußerte sich z.B. der Leiter der Steuerabteilung und Chefunterhändler der OECD Pascal Saint-Amans. Siehe [www.faz.net](http://www.faz.net) vom 26.1.2020: „Dann kommt der Steuerkrieg“.

<sup>28</sup> Vgl. Bültmann/Lenz (2018) ausführlicher zu den Unzulänglichkeiten umsatzbasierter Digitalsteuern.

### 3 Säule 1 – Änderung der Gewinnaufteilung

Säule 1 ist darauf ausgelegt, das internationale Einkommensteuerrecht an neue, digitale Geschäftsmodelle anzupassen, indem ein neuer Anknüpfungspunkt für die Besteuerung geschaffen wird. Dieser soll der Sorge begegnen, dass die bisherige vorrangige Abstimmung auf eine Betriebsstätte oder sonstige physische Präsenz bei digitalen oder digitalisierten Betriebsstätten zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis gelangt. Denn digitalisierte Geschäftsmodelle können einen Marktteilnehmer dazu in Stande setzen, auch ohne Betriebsstätte oder sonstige physische Präsenz im Marktstaat erhebliche Gewinne bzw. Umsätze zu erzielen (vgl. Kapitel 2.2). Säule 1 besteht im Wesentlichen aus drei Komponenten:

- einem neuen Besteuerungsrecht für einen Anteil am überschüssigen Gewinn (residual profit) eines multinationalen Unternehmens (Amount A);
- einer fixen Gewinnvergütungszuteilung für bestimmte Baseline Marketing- und Vertriebsaktivitäten, die physisch im Marktstaat durchgeführt werden (Amount B)
- sowie einer verbesserten Steuersicherheit durch effektive

Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmechanismen (Steuersicherheit (tax certainty)).

Der Begriff „Amount A“ steht dabei sowohl für das neue Besteuerungsrecht für Marktstaaten für einen Anteil am überschüssigen Gewinn, als auch für den Betrag (amount), der tatsächlich umverteilt wird. Gleichermaßen bezeichnet Amount B die fixe Gewinnvergütungszuteilung, als auch den Betrag der solchermaßen verteilt wird.

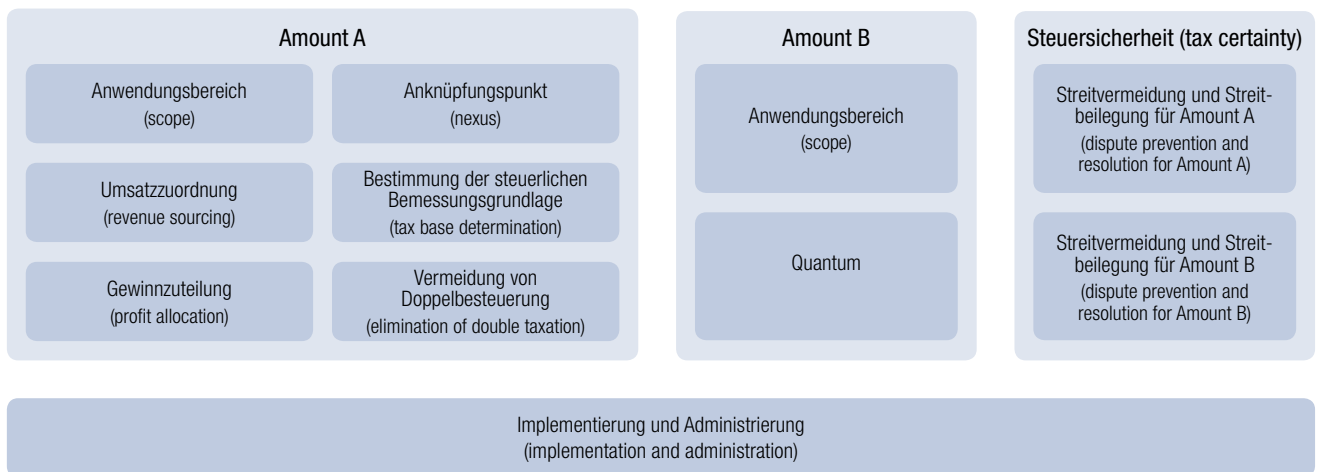
#### 3.1 Amount A

##### Anwendungsbereich (scope)

Angesichts einer mangelnden praktikablen Definition digitaler Geschäftsmodelle in einer immer stärker digitalisierten Wirtschaft<sup>29</sup> hat man sich auf einen rein umsatzbezogenen Anwendungsbereich geeinigt. Erfasst werden sollen nun im

Abbildung 6: Bausteine von Säule 1

Quelle: OECD.



<sup>29</sup> Der Versuch, den Anwendungsbereich auf sog. „consumer facing businesses“ (CFB) oder Unternehmen, die „automated digital services“ (ADS) anbieten, zu begrenzen, mit der Möglichkeit, bestimmte Branchen und Unternehmen aus dem Anwendungsbereich auszunehmen (sog. „Carve outs“), erwies sich als nicht erfolgsversprechend und wurde daher nicht weiterverfolgt.

Prinzip alle Unternehmen, die eine gewisse Umsatz- und Profitabilitätsschwelle überschreiten, ungeachtet des Geschäftsmodells:

- multinationale Unternehmen mit einem globalen Umsatz von über 20 Mrd. Euro und
- einer Profitabilität vor Steuern von über 10 Prozent.
- Ausgeschlossen sind die Rohstoffindustrie und die regulierte Finanzindustrie.

Die maßgebliche Umsatzschwelle von 20 Mrd. soll potentiell nach sieben Jahren auf 10 Mrd. Euro abgesenkt werden, sofern eine Überprüfung der Regelung und der Anwendung dies zulässt. Damit wurde die maßgebliche Umsatzschwelle im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf von 750 Mio. Euro auf 20 Mrd. Euro signifikant erhöht, gleichzeitig entfällt der Fokus auf bestimmte digitale Geschäftsmodelle. Diese Unternehmen können aufatmen. Es wird geschätzt, dass damit lediglich die etwa 100 größten und profitabelsten Unternehmen weltweit unter die Regelung fallen.<sup>30</sup> So soll u.a. der administrative Aufwand begrenzt werden.

### Anknüpfungspunkt (nexus)

Für die von der Regelung betroffenen Unternehmen soll ein neuer Anknüpfungspunkt für ein Besteuerungsrecht geschaffen werden, der die Zuordnung des sog. Amount A zu einem Marktstaat gestattet, sofern das im Anwendungsbe- reich liegende multinationale Unternehmen in diesem Marktstaat einen Ertrag von mindestens einer Mio. Euro erzielt (bzw. 250.000 Euro in kleineren Jurisdiktionen mit einem Bruttoinlandsprodukt von unter 40 Mrd. Euro).

Dieser neue Anknüpfungspunkt für die Besteuerung bestimmt allein, ob ein Land sich für eine Zuteilung des Amount A qualifiziert. Die Befolgungskosten sollten dabei auf ein Minimum reduziert werden.

### Gewinnanteil (quantum)

25 Prozent des sog. Residualgewinns (residual profit), d.h. des Gewinns, der 10 Prozent des Umsatzerlöses übersteigt,

wird unter Verwendung eines umsatzbezogenen Aufteilungs- schlüssels den Marktstaaten mit einem Anknüpfungspunkt zugeordnet.

### Umsatzquellen (revenue sourcing)

Eine der größten Herausforderung dürfte sich aus der Identifizierung der Umsatzquellen ergeben. Diese verfolgt den Umsatz zu dem Marktstaat der Endverbraucher zurück, wo die Waren oder Dienstleistungen genutzt oder verbraucht werden. Diese Zuordnung ist nicht immer einfach und kann von Transaktion zu Transaktion und Geschäftsmodell zu Geschäftsmodell unterschiedlich ausfallen. Darum sollen detaillierte Zuordnungsregeln für bestimmte Kategorien von Transaktionen oder Geschäften erarbeitet werden. Für die Anwendung muss ein betroffenes multinationales Unternehmen eine verlässliche Methode verwenden, die auf die spezifischen Gegebenheiten des Unternehmens ausgerichtet ist. Ob dies innerhalb der kurzen Umsetzungsfrist gelingt, ist fraglich. Denn die Zuordnung soll einerseits akkurat sein, andererseits keinen übermäßigen administrativen Aufwand verursachen.

Sollte eine detaillierte Ausarbeitung nicht zielführend sein, wäre alternativ eine pauschale Zuordnung anhand makroökonomischer Daten denkbar, die vom tatsächlichen Transaktionsgeschehen unabhängig ist.

### Steuerliche Bemessungsgrundlage

Ein Knackpunkt ist die fehlende gemeinsame Definition des steuerpflichtigen Gewinns, der für die Anwendung der Regeln von entscheidender Bedeutung ist. Die OECD sieht vor, dass der für die Besteuerungsregeln relevante Gewinn anhand des handelsrechtlichen Gewinns mit einigen wenigen Anpassungen übernommen werden soll. Allerdings gibt es die unterschiedlichsten Rechnungslegungsstandards, die in den verschiedenen Ländern verwendet werden. IFRS<sup>31</sup>, US-GAAP<sup>32</sup> oder lokale handelsrechtliche Rechnungslegungsvorschriften können stark voneinander abweichen, so dass entweder mehr Anpassungen erforderlich sind oder ein einheitlicher Standard vorgegeben werden müsste. Angesichts

<sup>30</sup> <https://www.bakermckenzie.com/en/insight/publications/2021/07/g20-pillar-one-and-pillar-two-proposals>.

<sup>31</sup> IFRS steht für International Financial Reporting Standards und bezeichnet internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, die von dem International Accounting Standards Board herausgegeben werden. Sie sollen unabhängig von nationalen Rechnungslegungsvorschriften die Aufstellung international vergleichbarer und akzeptierter Jahres- und Konzernabschlüsse ermöglichen.

<sup>32</sup> US-GAAP (general accepted accounting principles (US)) sind die allgemein anerkannten Rechnungslegungsstandards der Vereinigten Staaten. Die Securities and Exchange Commission (SEC), die amerikanische Wertpapier- und Börsenaufsicht, erkennt US-GAAP oder IFRS als Rechnungslegungsstandards für die am US-amerikanischen Kapitalmarkt tätigen Organisationen an, wobei sich beide Standards signifikant unterscheiden.

der Schwierigkeiten, sich allein auf EU-Ebene auf eine einheitliche steuerliche Bemessungsgrundlage zu einigen, ist kaum zu hoffen, dass es mit deutlich mehr Parteien gelingt. Zu viele landesspezifische Besonderheiten, wie z.B. in Deutschland die Gewerbesteuer, verkomplizieren eine Einigung. Damit werden zusätzliche aufwändige Anpassungen notwendig, die im Prinzip noch die Ermittlung eines zusätzlichen steuerlichen Gewinns erforderlich machen und so den Aufwand für die betroffenen Unternehmen erheblich erhöhen.

Für Verluste soll eine Regelung geschaffen werden, so dass sie vorgetragen werden können.

### Segmentierung

Eine Segmentierung, d.h. die getrennte Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage für einen einzelnen Geschäftsbereich, soll nur dann erfolgen, wenn zwar nicht das ganze Unternehmen, aber ein Teilsegment in den Anwendungsbereich fällt. Der Gesamtkonzern Amazon fällt beispielsweise grundsätzlich in den Anwendungsbereich, es ist jedoch unklar, ob er die Profitabilitätsgrenze von 10 Prozent für den Gesamtkonzern überschreitet. Teilsegmente des Konzerns würden jedoch alle Anforderungen erfüllen.<sup>33</sup>

### Safe-Harbour-Regeln für Marketing und Vertrieb

Wenn der sog. Residualgewinn eines multinationalen Unternehmens bereits in einem Marktstaat besteuert wird, begrenzt eine Safe-Harbour-Regel<sup>34</sup> für Marketing- und Vertriebsgewinne den Residualgewinn, der dem Marktstaat über Amount A zugeordnet wird. Die Notwendigkeit, über Amount A ein zusätzliches Besteuerungsrecht zu schaffen nimmt ab, wenn Marketing und Vertrieb als marktbezogene Aktivitäten bereits ein Besteuerungsrecht außerhalb von Amount A begründen.

Weitere Arbeiten für die Ausgestaltung des „Safe Harbours“ sind geplant, insbesondere auch die Berücksichtigung eines nun umfassenderen Anwendungsbereichs.

### Beseitigung von Doppelbesteuerung

Durch die Zuordnung von Gewinnanteilen zu Marktstaaten besteht die Gefahr einer Doppelbesteuerung, indem z.B. sowohl der Marktstaat als auch der Ansässigkeitsstaat von seinem Besteuerungsrecht Gebrauch machen. Eine derartige Doppelbesteuerung von Gewinnen, die den Marktstaaten zugeordnet werden, soll entweder durch die Anwendung der Freistellungs<sup>35</sup>- oder der Anrechnungsmethode<sup>36</sup> vermieden werden.

Die Steuerlast wird dabei von der Gesellschaft getragen, die den Residualgewinn erwirtschaftet.

### Steuersicherheit (Tax certainty)

Die betroffenen multinationalen Unternehmen sollen von Streitverhinderungs- und Streitbeilegungsmechanismen profitieren, die die Doppelbesteuerung und sonstige strittige Themen in Zusammenhang mit Amount A (z.B. Transferpreise oder Gewinnstreitigkeiten) verpflichtend und bindend regeln. Streitigkeiten darüber, ob gewisse Fragen einen Bezug zu Amount A haben, werden gleichfalls verpflichtend und bindend geregelt, ohne die Streitverhinderungs- und Streitbeilegungsmechanismen zu verzögern.

Sonderregeln soll es für Entwicklungsländer geben. Der Streitbeilegungsmechanismus soll hier wahlweise bindend sein.

## 3.2 Amount B

Während Amount A ein völlig neues Besteuerungsrecht begründen soll, beinhaltet Amount B die Einführung einer standardisierten Verrechnungspreisregelung<sup>37</sup>. Für bestimmte grundlegende Marketing- und Vertriebsaktivitäten – die physisch in einem Land stattfinden – soll eine feste Rendite festgelegt werden. Amount B soll die Verrechnungspreisregeln vereinfachen, die Compliance-Kosten verringern und die Steuersicherheit erhöhen.

<sup>33</sup> Vgl. Tagesschau vom 16.07.21, [www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/amazon-mindeststeuer-janet-yellen-101.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/amazon-mindeststeuer-janet-yellen-101.html).

<sup>34</sup> Der Begriff „Safe Harbour“ bezeichnet im Sinne der wörtlichen Übersetzung das Prinzip eines „sicheren Hafens“, d.h. einen Betrag, der über eine Ausnahmeregel geschützt oder ausgenommen wird.

<sup>35</sup> Die Freistellungsmethode sieht vor, dass bereits im Ausland besteuerte Gewinne von der inländischen Bemessungsgrundlage freigestellt werden, d.h. die Gewinne werden im Inland nicht besteuert.

<sup>36</sup> Die Anrechnungsmethode zielt gleichfalls darauf ab, eine doppelte Besteuerung zu vermeiden. Allerdings wird hier die ausländische Steuer unter bestimmten Voraussetzungen auf die inländische Steuerlast angerechnet.

<sup>37</sup> Unter Verrechnungspreisen versteht man den Preis, der zwischen verschiedenen Unternehmensbereichen oder Gesellschaften eines Konzerns für innerbetrieblich ausgetauschte Waren und Dienstleistungen verrechnet wird. Im internationalen Steuerrecht haben Verrechnungspreise eine große Bedeutung, da sie Einfluss auf die Verteilung des Besteuerungssubstrats haben. Verrechnungspreise sind komplex und streitanfällig und bedeuten in der Regel einen hohen Verwaltungsaufwand.

An Stelle komplexer und einzelfallbezogener Sachverhalts- und Vergleichbarkeitsanalysen soll eine pauschalierte Vergütung für verbundene Vertriebsseinheiten ermittelt werden. In den Anwendungsbereich von Amount B sollen Gesellschaften fallen, deren ausgeübte Funktionen im Bereich Marketing und Vertrieb sowie die übernommenen Risiken und die eingebrachten Wirtschaftsgüter einem routinemäßigen Umfang entsprechen.<sup>38</sup> Zur Bestimmung der In-Scope Aktivitäten soll ein genau definierter Positiv- und Negativ-Katalog erarbeitet werden. Hier sollen qualitative Faktoren (z.B. Risikotragung) sowie quantitative Faktoren eine Rolle spielen.

Dabei soll die Anwendbarkeit von Amount B nicht zwingend, sondern eine widerlegbare Vermutung sein. Dem Steuerpflichtigen soll es offenstehen nachzuweisen, dass eine andere Verrechnungspreismethode unter Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes zutreffender wäre (sog. Öffnungsklausel). Berechnet werden soll Amount B vermutlich auf Basis einer Umsatzrendite, die je nach Standort und Branche differenziert werden soll.<sup>39</sup> Besondere Erleichterungen soll es für Entwicklungsländer geben.

Das Ansinnen, die Anwendung der komplexen – und streitanfälligen – Verrechnungspreisregelungen zu vereinfachen ist zu begrüßen. Dies muss allerdings auch mit einer tatsächlichen Vereinfachung und Verbesserung der Compliance Anwendungen einhergehen.

### 3.3 Umsetzung

Die Umsetzung soll durch eine multilaterale Konvention (MLK) erfolgen. Voraussetzung soll die Abschaffung nationaler Digitalsteuern und die Verpflichtung sein, keine weiteren Digitalsteuern bis 2023 bzw. zum Inkrafttreten der neuen Regelungen einzuführen.

Die MLK soll die Regeln enthalten, die notwendig sind, um Amount A zu bestimmen und zuzuordnen sowie um Doppelbesteuerung zu eliminieren. Darüber hinaus soll die MLK den vereinfachten Verwaltungsprozess, den Informationsaustausch und die Prozesse für Streitvermeidung und -beilegung enthalten. Diese sollen verpflichtend sowie bindend für alle Jurisdiktionen<sup>40</sup> gelten und so Rechtssicherheit und Konsis-

tenz in der Anwendung von Amount A und bei Themen verbunden mit Amount A herstellen.<sup>41</sup>

Die MLK soll noch 2022 unterschrieben und die Regelungen 2023 zur Anwendung kommen.<sup>42</sup>

### 3.4 Diskussion

Der Wechsel von einem ursprünglich geplanten qualitativ abgegrenzten Anwendungsbereich auf einen rein quantitativ bestimmten Anwendungsbereich stellt für Finanzverwaltungen und Steuerpflichtige eine Vereinfachung dar. Die OECD hat diesen Wechsel mit der fortschreitenden Digitalisierung auch „normaler“ Geschäftsmodelle begründet, die eine Abgrenzung kaum möglich macht und einen kontinuierlichen Anpassungsbedarf erzeugt.<sup>43</sup> Darüber hinaus dürfte aber auch die Befürchtung der USA eine Rolle gespielt haben, dass anderenfalls vor allem US-amerikanische Digitalunternehmen von der Neuregelung betroffen wären. Der hohe Schwellenwert von 20 Mrd. Euro und die hohe Profitabilitätsanforderung führt dazu, dass weltweit nur einige wenige große multinationale Konzerne von den Regelungen betroffen sind. Es wird geschätzt, dass nicht einmal 100 hochprofitable Unternehmen derzeit diese Anforderungen erfüllen, von denen sieben bis acht in Deutschland ihren Sitz haben.<sup>44</sup> Mit diesem begrenzten Anwendungsbereich soll der Verwaltungsaufwand verringert und die Einführung des neuen Besteuerungsrechts erleichtert werden. Allerdings ist bereits jetzt eine Absenkung der Umsatzschwelle auf 10 Mrd. USD geplant, wodurch die Zahl der erfassten Unternehmen stark ansteigen würde.

Mit dem neuen Anwendungsbereich entfällt größtenteils die komplexe Segmentierung von Finanzdaten, die der ursprüngliche Vorschlag erfordert hätte. Allerdings bedeutet der Vorschlag der OECD, dass einzelne hochprofitable Geschäftssegmente in den Geltungsbereich von Säule 1 fallen können, auch wenn der Konzern insgesamt die Profitabilitätsgrenze nicht erreicht. Als Beispiel hat die US-Finanzministerin Janet Yellen<sup>45</sup> Amazon genannt. Der Konzern würde als Ganzes ggf. die Profitabilitätsschwelle von 10 Prozent nicht erreichen, Teilbereiche hingegen schon.

38 Vgl. PWC Newsletter „Amount B Bestimmung eines Routinegewinns für verbundene Vertriebsseinheiten vom 20. Oktober 2020.

39 Vgl. PWC Newsletter „Amount B Bestimmung eines Routinegewinns für verbundene Vertriebsseinheiten vom 20. Oktober 2020.

40 Mit entsprechenden Zugeständnissen für die Länder, für die ein optionaler bindender Streitbeilegungsmechanismus im Hinblick auf Amount A Anwendung findet.

41 Vgl. OECD (2021a).

42 Vgl. OECD (2021a).

43 Vgl. OECD (2021a).

44 Vgl. OECD (2021a).

45 Vgl. Fußnote 33.

Auch wenn der Anwendungsbereich sich zunächst auf nur wenige Unternehmen beschränkt und es das Ansinnen der OECD war, übermäßige Komplexität und Kosten zu vermeiden, so ist der Aufwand für die betroffenen Unternehmen (insbesondere für die, die gerade an der Grenze des Anwendungsbereichs liegen) erheblich. Denn die Erhebung und Dokumentation der Daten, die für die Bestimmung des Amount A erforderlich sein werden, sind alles andere als trivial. Beispiele sind hier z.B. die Bereitstellung von segmentierten Daten und die Identifizierung von Umsatzquellen. Die Zurückverfolgung von Umsätzen zum Marktstaat des Endverbrauchers ist sehr komplex. Nicht immer ist klar, wer der Endverbraucher ist oder wo Dienstleistungen oder Waren genutzt oder verbraucht werden, ganz zu schweigen von länderspezifischen datenschutzrechtlichen Beschränkungen. Es erscheint höchst unwahrscheinlich, dass es gelingt, innerhalb der doch knapp bemessenen Umsetzungsfrist bis 2022 detaillierte Zuordnungsregeln zu erarbeiten, die Unternehmen erstens in eine verlässliche Methode umsetzen können, zweitens auf die spezifischen Gegebenheiten des Unternehmens ausgerichtet sind und drittens genau genug sind, ohne dabei einen übermäßigen administrativen Aufwand zu verursachen. Aus diesem Grund wird wohl auch eine pauschale Zuordnung z.B. anhand makroökonomischer Daten erwogen, die vom tatsächlichen Transaktionsgeschehen unabhängig wäre. Diese pauschale Zuordnung kann dann zwar zunächst einfacher in der Anwendung sein, ob sie allerdings dazu geeignet ist, für Unternehmen aus den unterschiedlichsten Branchen und mit den unterschiedlichsten Geschäftsmodellen und Absatzmärkten zu sinnvollen Ergebnissen zu führen, ist mehr als fraglich.

Problematisch ist auch, dass das neu begründete Besteuerungsrecht keine systematische Änderung der internationalen Gewinnzuteilung beinhaltet, sondern ein überlappendes Besteuerungsrecht darstellt, das neben die weiterhin bestehenden Besteuerungsprinzipien tritt. Dies gilt dann aber nicht für alle Unternehmen, sondern nur für einige wenige. Das ohnehin schon an Komplexität und Rechtsunsicherheit nicht zu überbietende internationale Steuerrecht wird durch die Neuregelung sicherlich nicht einfacher zu handhaben.

Ein Knackpunkt der neuen Regelungen wird die fehlende einheitliche steuerliche Gewinnermittlung sein. Diese ist bislang noch nicht einmal auf EU-Ebene geglückt, da die Stand-

punkte zu unterschiedlich waren. Dass dies nun auf OECD-Ebene klappen soll, ist zu bezweifeln.

Wenig aussagekräftig sind bislang auch die geplanten Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmechanismen, die ein Kernelement der neuen Regelungen sein sollen (und auch sein müssen). Einheitliche und verbindliche Regelungen zu idealerweise streitvorbeugenden Maßnahmen und notfalls Streitbeilegungsmechanismen sind unverzichtbar, wenn ein neues Besteuerungsrecht per Allokation eingeführt werden soll, das zu Lasten oder ergänzend zu bestehenden Besteuerungsrechten besteht.

Zu begrüßen ist die weitgehende Bindungswirkung, die die Mechanismen entfalten sollen. Wie diese ausgestaltet sein und wie die Einigung erzielt werden soll, ist noch weitgehend offen. Dabei sind gerade im Bereich der internationalen Gewinnverteilung Streitigkeiten vorprogrammiert, erst recht, wenn sich verschiedene Besteuerungsrechte überlappen. Bislang war der Steuerpflichtige hier größtenteils auf sich gestellt. Die bisherigen Verständigungsverfahren sind langwierig. Zudem ist der Steuerpflichtige nicht Teil des Verfahrens und hat keinerlei Einfluss auf dessen Dauer oder Ausgang. Somit wäre ein effizienter Streitbeilegungsmechanismus zu begrüßen, insbesondere dann, wenn dieser auch Blaupause für sämtliche Streitigkeiten in Zusammenhang mit internationaler Doppelbesteuerung wäre und nicht auf die Streitigkeiten in Zusammenhang mit Amount A begrenzt bliebe.

Kritisch zu sehen sind Erleichterungen, die Entwicklungsländern in Zusammenhang mit der Streitbeilegung zugestanden werden sollen. Diese führen zu Streitigkeiten und Doppelbesteuerung von Unternehmen.

Positiv ist, dass die Administrierung des Besteuerungsprozesses durch eine einzige Einheit eines multinationalen Unternehmens erfolgen kann. Unklar ist allerdings, ob damit gemeint ist, dass diese Einheit auch auf Seiten der Finanzverwaltungen nur einen einzigen Ansprechpartner hat („single point of contact“).

Schließlich ist die neue Gewinnverteilung für die Unternehmen in der Umsetzung höchst komplex, da sie erhebliche neue Anforderungen an Prozesse, Systeme, Dokumentation etc. stellt. Dieser Aufwand seitens der Unternehmen lässt sich nur mit einer vermehrten Rechtssicherheit und einer effizienten Streitbeilegung rechtfertigen.



## 4 Säule 2 – Globale Mindestbesteuerung

### 4.1 Grundzüge der Vorschläge

Die zweite Säule der OECD-Reform sieht die Einführung einer internationalen Mindeststeuer (Global Anti-Base Erosion Proposal – „GloBE“) vor.<sup>46</sup> Diese soll sicherstellen, dass Gewinne multinationaler Unternehmen unabhängig von der Frage, wo sie anfallen, insgesamt einem Mindeststeuersatz von 15 Prozent unterliegen. Zielsetzung ist eine Erhöhung der Gewinnsteuerbelastung insgesamt sowie eine Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs. Sie besteht im Wesentlichen aus drei sich ergänzenden Regeln:

- Die „Income Inclusion Rule“ (IIR) ermöglicht eine Hinzurechnungsbesteuerung im Sitzland eines multinationalen Konzerns, wenn Gewinne in dessen ausländischen Betriebsstätten oder Tochterunternehmen nicht mit mindestens 15 Prozent versteuert werden. Ein in Land A ansässiger Konzern mit einer ausländischen Betriebsstätte in Land C, dessen dortige Gewinne nur einer 10-prozentigen Steuerlast unterliegen, müsste diese ausländischen Gewinne im Inland mit 5 Prozent nachversteuern (siehe Abbildung 7). Die IIR ist vorrangig anzuwenden.
- Ergänzend soll mittels der „Undertaxed Payment Rule“ (UTPR) eine Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs geschaffen werden, um Situationen abzudecken, in denen die Konzernspitze in einem Land ansässig ist, das die IIR nicht anwendet. Wenn also die Gewinne eines Unternehmens im Sitzland A nicht mit dem Mindestsatz besteuert würden, könnten Quellenstaaten den Betriebsausgabenabzug auf konzerninterne Zahlungen an das Sitzland begrenzen, so dass insgesamt eine Steuerlast von 15 Prozent der Gewinne im Sitzland A sichergestellt wird (siehe Abbildung 8).
- Die „Subject to Tax Rule“ (STTR) soll es Quellenländern bei unternehmensinternen Zinszahlungen, Lizenzgebühren und weiteren zu definierenden Zahlungen erlauben, ausgleichende Quellensteuern zu erheben, wenn der nominelle Steuersatz auf diese im Zielland unterhalb von 9 Prozent liegt. Steuerzahlungen im Rahmen der STTR sollen bei der GloBE Gewinnermittlung berücksichtigt werden.
- Insofern Gewinne einer Auslandsbetriebsstätte nicht ausreichend besteuert werden, soll es abkommensrechtlich zu einem Switch-over von der Befreiungs- zur Anrechnungsmethode im Ansässigkeitsstaat des Stammhauses kommen („Switch-Over Rule“ (SoR)).

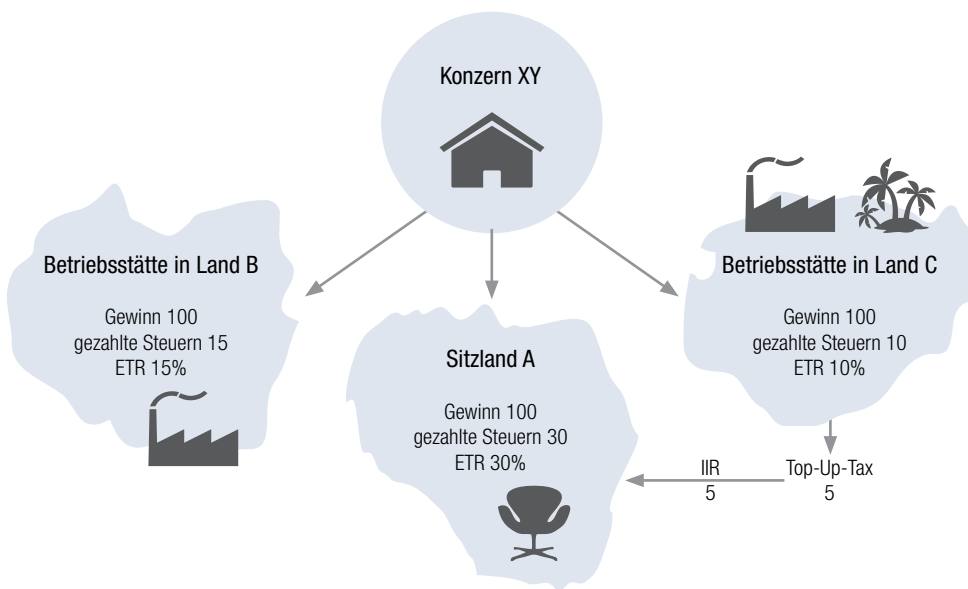


Abbildung 7:  
Fallbeispiel  
Income Inclusion Rule  
(IIR)

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>46</sup> Die folgenden Ausführungen basieren auf den bekannten Eckpunkten der Oktober-Erklärung von 136 OECD-Staaten, vgl. OECD (2021a), sowie ergänzend auf den ausführlicheren Details des Blueprints zur zweiten Säule, vgl. OECD (2020b) und den Model Rules gemäß OECD (2021b).

## 4.2 Umsetzung und offene Fragen

So simpel die Grundidee einer internationalen Mindeststeuer klingen mag, so sehr liegt der Teufel im Detail der Umsetzung. Auch nachdem sich 137 Staaten im Oktober 2021 auf die Einführung geeinigt haben, waren zum Teil fundamentale Fragen zur Ausgestaltung der GloBE-Regeln noch völlig offen, welche auch durch die Veröffentlichung der Model Rules im Dezember 2021 nur zum Teil beantwortet wurden. Der im folgenden skizzierte Ablauf der Mindestbesteuerung verdeutlicht die Komplexität der praktischen Umsetzung (siehe Abbildung 9).<sup>47</sup>

Den Regeln der Mindestbesteuerung sollen Unternehmen künftig dann unterliegen, wenn steuerliche Anknüpfungspunkte in mehr als einem Land (1) vorliegen und eine globale Umsatzschwelle von 750 Mio. Euro im betreffenden Jahr überschritten wird (2).

Der entscheidende Schritt bei der Anwendung der Mindestbesteuerung ist die Ermittlung der effektiven Steuerbelastung (ETR) für jedes Land mit Besteuerungsrechten (6). Dabei dient die ETR länderweise als Vergleichskriterium zur Überprüfung,

ob die jeweils zugeordneten Gewinne in ausreichendem Maße besteuert werden. Sie ergibt sich als der Anteil der tatsächlich in einem Land gezahlten Steuern (5) an den für dieses Land ermittelten Gewinnen (4).<sup>48</sup> Die ETR wird wie folgt ermittelt:

$$ETR = \frac{\text{Gezahlte Steuern pro Land}}{\text{Einkünfte pro Land}}$$

Dabei muss bedacht werden, dass Staaten derzeit völlig unterschiedliche Bemessungsgrundlagen für die Ermittlung der Gewinnbesteuerung anwenden. Eine einheitliche Ermittlung des Vorsteuergewinns ist jedoch Voraussetzung dafür, dass massive Streitigkeiten um dessen Höhe verhindert werden.<sup>49</sup>

Die OECD plant, die Berechnung der Effektivsteuerlast auf Basis der jeweiligen Rechnungslegung zu ermitteln mit gewissen Anpassungen. Problematisch ist jedoch, dass diese pro Land und nicht pro Einheit ermittelt werden soll, so dass separate Daten und Berechtigungen erforderlich sind. Zwischen der Rechnungslegung und der steuerlichen Gewinnermittlung bestehen überdies zum Teil beträchtliche Un-

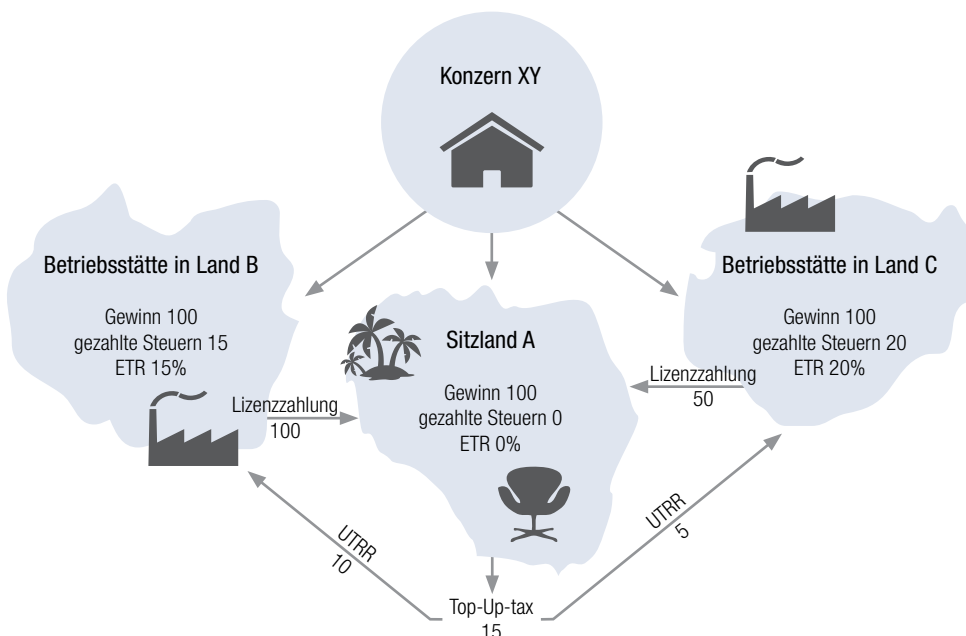


Abbildung 8:  
Fallbeispiel  
Undertaxed Payment  
Rule (UTPR)

Quelle: Eigene Darstellung.

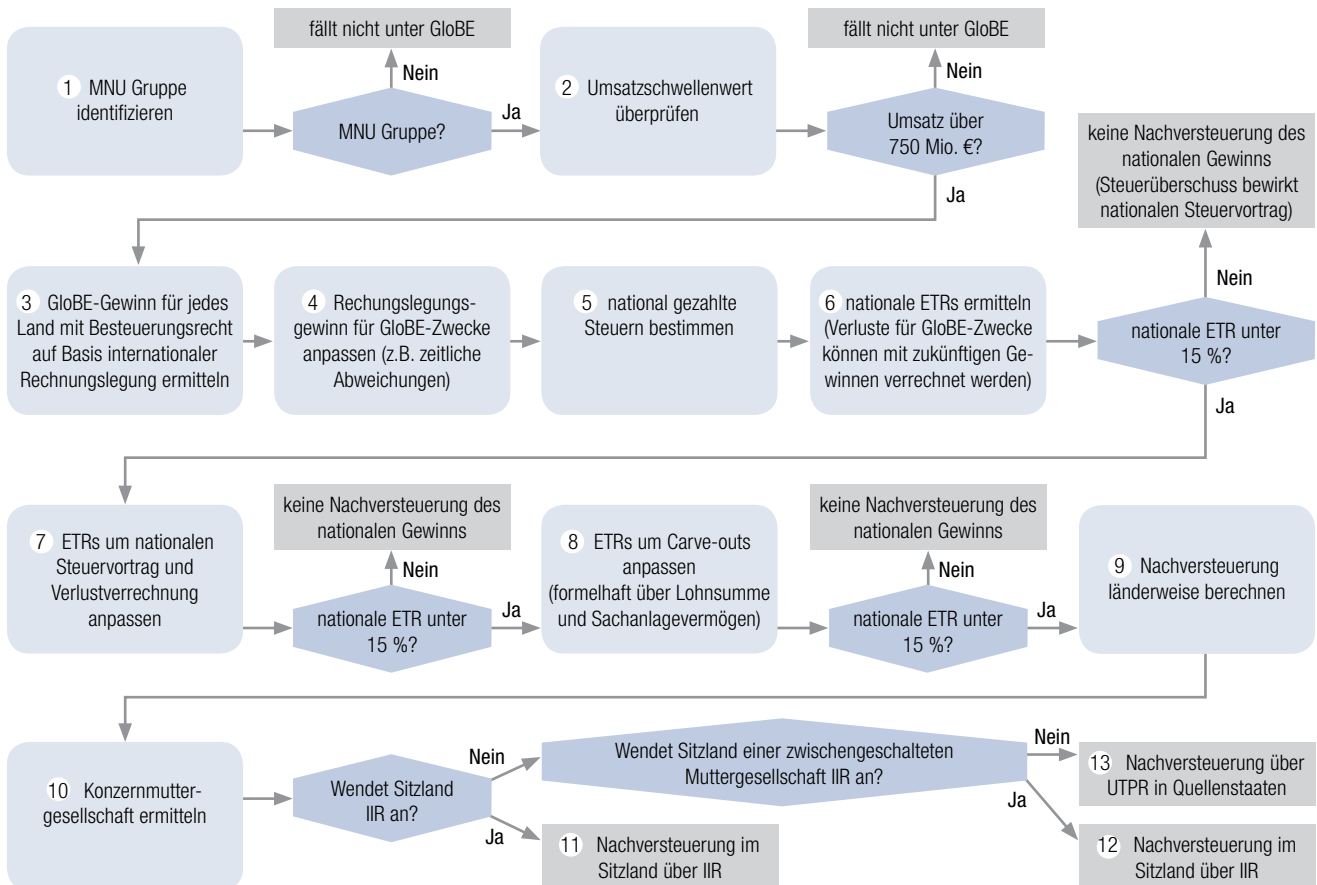
47 Vgl. für eine ausführliche Beschreibung der Umsetzung des GloBE-Vorschlags und der noch offenen Fragen Becker/Englisch (2021), S. 7-24.

48 Für Länder, in denen Unternehmen lediglich Umsätze von unter 10 Mio. Euro und Gewinne von weniger als 1 Mio. Euro aufweisen, gilt eine de-minimis-Klausel.

49 So könnte man annehmen, dass in Abbildung 7 Land C nach seinen Steuergesetzen einen inländischen Gewinn von 50 ermittelt und darauf weiterhin Steuern in Höhe von 10 erhebt. Die Bedingungen der Mindestbesteuerung aus Sicht von Land C wären somit erfüllt. Wenn aber Land A nach seinen, abweichenden Regeln einen Gewinn von 100 in Land C ermittelt, würde es seinerseits nachbesteuern wollen und Streitigkeiten zwischen den beiden Staaten wären vorprogrammiert.

Abbildung 9:  
Ablauf-Schema der Mindestbesteuerung (GloBE)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von OECD (2020b).



terschiede, die sowohl permanenter Natur (z.B. dann, wenn bestimmte Kosten sich nur steuerlich gewinnmindernd auswirken) als auch temporärer Natur sein können (z.B. bei unterschiedlichen Abschreibungsfristen). Klargestellt wird durch die Model Rules, dass auch latente Steuern zu berücksichtigen sind, aber nicht permanente Abweichungen z.B. aufgrund steuerfreier Erträge.

Bei der Ermittlung der ETRs sind weitere Anpassungen vorgesehen. So soll eine Verlustverrechnung möglich sein, bei der steuerpflichtige Gewinne um Verluste aus den Vorjahren vermindert werden können. Ebenso ist die Möglichkeit eines Steuervortrages vorgesehen, so dass Steuerzahlungen aus den Vorjahren, die über dem Mindeststeuersatz lagen, angerechnet werden können.

Weiterhin sehen die GloBE-Vorschläge substanzbasierte Ausnahmetatbestände vor. Dabei soll der steuerbare Gewinn durch sogenannte „Carve-outs“ vermindert werden (8), mit denen realwirtschaftliche Aktivitäten in einem Quellenland berücksichtigt werden sollen. Faktisch bedeuten sie, dass ein bestimmter Teil von Unternehmensgewinnen aus der Bemessungsgrundlage der Mindestbesteuerung herausgerechnet wird – mit den entsprechenden Abgrenzungsproblemen und Gestaltungsmöglichkeiten. Quellenstaaten würde die Möglichkeit eingeräumt, auf diesen Teil deutlich niedrigere Steuern zu erheben. Konkret soll die Minderung des Gewinns 5 Prozent des Buchwerts von Sachanlagevermögen und Gehältern im jeweiligen Staat betragen. In einer anfänglichen Übergangsphase von 10 Jahren sind höhere,

sich jährlich verringernde Werte beginnend bei 8 Prozent des Sachanlagevermögens und 10 Prozent der Gehaltssumme vereinbart.

Erst nach diesen Anpassungen des Gewinns lassen sich die adjustierten ETRs für jeden Staat berechnen. Für Länder, in denen diese unter der Mindestgrenze von 15 Prozent liegen, ermittelt sich die zusätzliche GloBE-Besteuerung (Top-Up-Tax) (9) dann aus der Differenz der Mindestbesteuerung bei einem Satz von 15 Prozent und der tatsächlich gezahlten Steuer.

Abschließend gilt festzulegen, in welchem Land die zusätzliche Besteuerung zu entrichten ist. Im Zusammenspiel der beiden GloBE-Regeln genießt die IIR Vorrang. Solange das Sitzland der Konzernspitze die IIR anwendet, wird daher die Top-Up-Tax dort als Hinzurechnungsbesteuerung erhoben (11). Wenn dies nicht der Fall ist, wird geprüft, ob in Ländern mit zwischengeschalteten Muttergesellschaften der betroffenen Unternehmensteile die IIR angewendet wird, so dass diese dann dort besteuert werden (12). Nur wenn keine Muttergesellschaft der IIR unterliegt, greift mit der UTPR die zweite GloBE-Regel. In diesem Fall werden die Nachversteuerungsrechte über die Beschränkung des Betriebsausgabenabzugs nach einem zweistufigen Allokationsschlüssel mit Maximalgrenzen auf die Länder mit Unternehmenseinheiten verteilt, die die GloBE-Regeln anwenden (13).<sup>50</sup> Der Zeitplan ist eine Herausforderung: Im Frühjahr 2022 sollen weitere Erläuterungen zu Säule 2 folgen. Die Regeln sollen noch 2022 in nationales Recht umgesetzt werden und 2023 zur Anwendung kommen, mit Ausnahme der UTPR, die erst ab 2024 anwendbar sein soll.

### 4.3 Diskussion

Als steuerpolitisches Instrument soll die anvisierte globale Mindestbesteuerung sicherstellen, dass Unternehmensgewinne einer Steuerlast von mindestens 15 Prozent unterliegen, insoweit sie über das durch die Carve-outs definierte Maß realwirtschaftlicher Aktivität hinausgehen. Das offensichtlich verfolgte Ziel einer Erhöhung der steuerlichen Belastung von Unternehmensgewinnen würde für Gewinne, die bisher unter dieser Grenze lagen, erreicht werden. Zudem wäre die Wirksamkeit künstlicher Gewinnverlagerung beschränkt, da

die Steuerlast auch mit den in Kapitel 2 skizzierten Praktiken nicht mehr unter 15 Prozent gesenkt werden könnte. Eventuelle Nichtbesteuerung in „Steuroasen“ würde schlicht in anderen Ländern nachgeholt.

Angesichts der ungenauen empirischen Datenbasis (siehe Kapitel 2.4) fällt es jedoch schwer, die tatsächlichen Einnahmeeffekte einer Mindeststeuer abzuschätzen. Die Steuerbeobachtungsstelle der EU beziffert die Mehreinnahmen der EU-Mitgliedstaaten im ersten Jahr der Anwendung auf knapp 64 Mrd. Euro, wovon 7,8 Mrd. Euro auf Deutschland entfielen.<sup>51</sup> Diese Aufkommenseffekte der Mindestbesteuerung sind jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden und sollten vor allem mit Blick auf länderspezifische Volumina mit großer Vorsicht genossen werden. Erstens werden Investitionseffekte nicht berücksichtigt, bei denen eine höhere Steuerbelastung die unternehmerische Investitionstätigkeit negativ beeinflusst und nachfolgend zu weniger Steuereinnahmen führen könnte. Zweitens werden mögliche Ausweichreaktionen von Unternehmen zur Minimierung der Steuerlast unter dem neuen Regime (siehe unten) nicht berücksichtigt. Drittens stammen die jüngsten Daten für die Schätzungen aus dem Jahr 2017 und könnten angesichts der seitdem eingeführten BEPS-Maßnahmen das Ausmaß niedrigbesteuerteter Gewinne überschätzen. Viertens hängen die länderspezifischen Schätzungen der Mehreinnahmen maßgeblich davon ab, wie Quellenstaaten mit Steuerbelastungen unterhalb der Mindeststeuer auf die GloBE-Regeln reagieren. Solange diese ihre Steuersätze bis zum Niveau der Mindeststeuer anheben,<sup>52</sup> wird das zusätzliche Steueraufkommen den Quellenstaaten zukommen. Da Deutschland in der kombinierten Steuerlast aus Körperschaft- und Gewerbesteuer deutlich oberhalb der Mindeststeuer liegt, ist fraglich, ob ein nennenswert höheres Steueraufkommen über die Nachversteuerung ausländischer Gewinne generiert werden kann. Zumal einige Niedrigsteuere Länder bereits erklärt haben, den eigenen Steuersatz anheben zu wollen, um das zusätzliche Steueraufkommen im eigenen Land zu halten („domestic minimum tax“).

Die Mindestbesteuerung ist kein Instrument, mit dem zielgenau bestehende Kanäle der Steuervermeidung und Gewinnverlagerung geschlossen werden, da deren grundsätzlichen Mechanismen völlig unberührt bleiben. Vielmehr würde dem bestehenden Steuersystem eine weitere Schicht „übergestülpt“, mit der lediglich die Anreize zur Gewinnverlagerung

50 Für die UTPR ist weiterhin eine Ausnahme für Unternehmen in der Anfangsphase ihrer internationalen Tätigkeit vorgesehen (max. fünf Jahre), wenn diese in höchstens fünf Ländern operieren und über nicht mehr als 50 Mio. Euro Sachanlagevermögen im Ausland verfügen.

51 Vgl. Barake et al. (2021), S. 12. Weitere existierende Abschätzungen datieren noch von vor der Oktober-Übereinkunft und beruhen daher auf z.T. abweichenden Annahmen. Die OECD (2020a) schätzt unter der Annahme eines Mindeststeuersatzes von 12,5 Prozent und verschiedener Szenarien ein zusätzliches globales Steueraufkommen von 42 bis 70 Mrd. US-Dollar.

52 Ein solches Vorgehen hat z.B. Irland bereits angekündigt.

begrenzt würden, die sich aus den internationalen Differenzen bei der Steuerbelastung ergeben.

Nicht völlig auszuschließen ist allerdings der gegenteilige Effekt, bei dem das Ausmaß unerwünschter Steuergestaltung sogar noch zunehmen würde. Unternehmen könnten versuchen, die durch die Mindestbesteuerung verursachte höhere Steuerbelastung abzumildern, indem sie ihre Gewinne weiterhin bzw. verstärkt aus Ländern mit einer Besteuerung von mehr als 15 Prozent abziehen, um so ihre Gesamtbelastung zu minimieren. Dies lässt sich an der Konstellation in Abbildung 8 erkennen: Die Steuerbelastung des Gesamtkonzerns XY von 20 Prozent, die sich unter GloBE-Bedingungen ohne Ausweichreaktion ergibt, könnte durch Verlagerung aller Gewinne nach C auf das Minimum von 15 Prozent gedrückt werden. Es ist daher in Zweifel zu ziehen, dass eine Anhebung des Minimums der Steuerbelastung von 0 auf 15 Prozent gleichzeitig ein Ende künstlicher Gewinnverlagerung und des Steuerwettbewerbs um Buchgewinne bewirken kann.

Vor diesem Hintergrund wird zudem offensichtlich, dass die Mindestbesteuerung nicht zu einem besseren Einklang zwischen der Zuteilung von Besteuerungsrechten und der realwirtschaftlichen Aktivität von multinationalen Unternehmen führen dürfte. Immerhin stellen die formelhaften Carve-outs einen neuen Ansatz dar, den realwirtschaftlichen „Fußabdruck“ von multinationalen Unternehmen zu Besteuerungszwecken über Sachanlagevermögen und Lohnsumme zu approximieren. Allerdings wird mit den Carve-outs nur eine Verringerung der Bemessungsgrundlage der GloBE-Besteuerung bezweckt und keine neue Regel für die Gewinnaufteilung definiert.

Für die über die Carve-outs definierte Unternehmenstätigkeit könnte sich der „realwirtschaftliche“ Steuerwettbewerb ebenfalls verschärfen, da es der einzige verbleibende Bereich der Gewinnbesteuerung ist, bei denen Staaten auch unterhalb der 15-Prozent-Mindestgrenze steuerliche Anreize zur Attrahierung von Unternehmen, Investitionen und Arbeitsplätzen setzen können. In Kombination mit dem eher moderaten Mindeststeuersatz hält sich der steuerstaatliche Souveränitätsverlust daher in Grenzen. So dürften für Entwicklungs- und Schwellenländer auch unter einem Mindeststeuerregime hinreichend Möglichkeiten bestehen, ein dem eigenen staatlichen Leistungsniveau entsprechendes international wettbe-

werbsfähiges Gewinnbesteuerungsniveau zu setzen. Umgekehrt wird sich die wohl insgeheim von politischer Seite in Deutschland gehegte Hoffnung kaum erfüllen, sich auf diese Weise dem Druck des internationalen Steuerwettbewerbs zu entziehen und längst überfällige Anstrengungen unnötig werden zu lassen, die deutsche Unternehmensbesteuerung international wettbewerbsfähiger zu gestalten.

Es ist absehbar, dass sich die Berechnung der länderspezifischen ETRs für global agierende Unternehmen komplex gestalten wird. Trotz der grundsätzlichen Übereinkunft über das Vorgehen bei der globalen Mindestbesteuerung bleiben die Regelungen lückenhaft und wirft jede weitere Konkretisierung neue Fragen auf. Das bisherige Scheitern der Schaffung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene zeigt, wie schwierig das politische Unterfangen einer vollständigen Einigung ist. Es ist deshalb erhebliche Skepsis angebracht, dass es in einer wesentlich größeren und heterogeneren Verhandlungsrunde von 137 Staaten besser gelingt. Es steht noch immer zu befürchten, dass am Ende ein Regelwerk mit zahlreichen Inkonsistenzen sowie erheblichem Interpretations- und Gestaltungsspielraum entsteht – sowohl für Unternehmen als auch für besteuerte Staaten.

Zu bedenken ist weiterhin, dass die globale Mindestbesteuerung eben nicht in ein steuerpolitisches Vakuum tritt. Vielmehr sollte die Interaktion mit den bestehenden Anti-BEPS-Instrumenten bedacht werden. Gerade angesichts des moderaten Steuersatzes und der Ausnahmetatbestände stellt sich die Frage, wie umfangreich der zusätzliche Effekt noch wäre und ob dieser den entsprechenden Umstellungs- und Durchführungsaufwand rechtfertigt. Statt einfach nur eine weitere Schicht steuerrechtlicher Komplexität hinzuzufügen, sollte vor allem die Chance einer Vereinheitlichung der zahllosen Anti-BEPS-Instrumente ergriffen werden, um so die Compliance-Kosten eines dann international einheitlichen Regelwerks für Unternehmen und Steuerbehörden zu reduzieren. Die hierfür erforderliche Ersetzung bestehender Instrumente würde in einigen Fällen wohl auch eine Steuersenkung implizieren. So werden beispielsweise in Deutschland im Rahmen der Hinzurechnungsbesteuerung passive Einkünfte von beherrschten<sup>53</sup> ausländischen Gesellschaften nachbesteuert, wenn sie nicht bereits mit mindestens 25 Prozent im Ausland belastet wurden.

<sup>53</sup> Eine Beherrschung liegt gemäß § 7 Abs. 2 AStG dann vor, wenn dem Steuerpflichtigen allein oder zusammen mit ihm nahestehenden Personen am Ende des Wirtschaftsjahres der ausländischen Gesellschaft, in dem diese die Einkünfte nach Absatz 1 erzielt hat (maßgebendes Wirtschaftsjahr), mehr als die Hälfte der Stimmrechte oder mehr als die Hälfte der Anteile am Nennkapital unmittelbar oder mittelbar zuzurechnen sind oder unmittelbar oder mittelbar ein Anspruch auf mehr als die Hälfte des Gewinns oder des Liquidationserlöses dieser Gesellschaft zusteht.

## Die Richtlinienentwürfe der EU-Kommission vom 22. Dezember 2021

Box 1

Die EU-Kommission unterstützt die Mindeststeuer sowie den Kampf gegen schädliche Steuergestaltung und hat hierzu am 22. Dezember 2021 zwei Richtlinienentwürfe veröffentlicht.

### 1. Richtlinienentwurf zur Sicherstellung einer Mindestbesteuerung in der EU

Der Richtlinienentwurf hält sich im Wesentlichen an die Vorgaben der OECD. Er soll gewährleisten, dass große Konzerne, die in der EU tätig sind, mit einem globalen effektiven Mindeststeuersatz von 15 Prozent besteuert werden. Der Vorschlag beinhaltet Regeln zur Berechnung des effektiven Steuersatzes pro Land und rechtsverbindliche Vorschriften, um sicherzustellen, dass große Konzerne in jedem Land, in dem sie tätig sind, einen Mindeststeuersatz zahlen.

Die EU-Kommission geht in dem Richtlinienentwurf über den Vorschlag der OECD hinaus, da auch rein national tätige Unternehmen, deren jährliche Gesamterträge mehr als 750 Millionen Euro betragen, erfasst werden. Voraussetzung für die Anwendung ist, dass die Unternehmen entweder eine Mutter- oder eine Tochtergesellschaft in der EU haben.

Der effektive Steuersatz wird entsprechend der OECD Model Rules berechnet:

$$\text{Effektiver Steuersatz} = \frac{\text{Gezahlte Steuern pro Land/Gebiet}}{\text{Einkünfte pro Land}}$$

Die Richtlinie sieht eine Strafzahlung von 5 Prozent des Umsatzes des jeweiligen Jahres vor bei Abgabe einer falschen Erklärung – ob absichtlich oder unabsichtlich.

Abweichend von den OECD Model Rules beinhaltet der Richtlinienentwurf eine Erweiterung der IIR auf oberste Muttergesellschaften oder zwischengeschaltete Muttergesellschaften, wenn diese selbst niedrig besteuert sind, und niedrig besteuerte einbezogene Gesellschaften, die in demselben Staat, wie die die IIR anwendende Gesellschaft, ansässig sind.

### 2. Richtlinienentwurf zur Verhinderung missbräuchlicher Nutzung von „Briefkastenfirmen“<sup>54</sup> („Unshell initiative“)<sup>55</sup>

Ein weiterer Vorstoß gegen missbräuchliche Steuergestaltungen ist die geplante Richtlinie zu „Briefkastenfirmen“. In einer zweistufigen Prüfung werden mögliche „Briefkastenfirmen“ identifiziert und einer Erklärungspflicht unterworfen. Ist der erste Prüfungsschritt erfüllt, resultiert hieraus eine Informationspflicht gegenüber den Finanzbehörden des Ansässigkeitsstaates (Ausnahmeregelungen z.B. für börsennotierte Unternehmen, regulierte Finanzunternehmen oder bestimmte Holdinggesellschaften).

Unternehmen, die als mögliche „Briefkastenfirmen“ identifiziert wurden, müssen im Rahmen ihrer Jahressteuererklärung das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen bestimmter Mindestsubstanz-Indikatoren erklären und nachweisen. Die Einstufung als „Briefkastenfirma“ bedeutet, dass Doppelbesteuerungsabkommen oder EU-Richtlinien (z.B. Mutter-Tochter-Richtlinie, Zins- und Lizenzrichtlinie), die eine steuerliche Ansässigkeit für die Anwendung voraussetzen, auf das Unternehmen nicht angewendet werden. Die Anteilseigner werden so besteuert, als hätten sie das Einkommen selbst erzielt. Das Vermögen wird gleichfalls den Anteilseignern zugerechnet und auf deren Ebene besteuert. Zudem findet ein Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden statt.

Vorbehaltlich der Zustimmung der Mitgliedstaaten sollen die Regeln bis zum 30. Juni 2023 in nationales Recht umgesetzt und ab dem 1. Januar 2024 angewendet werden. Allerdings beziehen sich einige Prüfungsschritte auf die Vorjahre, so dass bereits das Jahr 2022 relevant ist.

<sup>54</sup> Unter einer „Briefkastenfirma“ versteht man in der Regel ein Unternehmen, das am angegebenen Sitz des Unternehmens lediglich über einen Briefkasten verfügt, aber dort keine Geschäftstätigkeit ausübt und über kein Personal oder tatsächlich genutzte Geschäftsräume verfügt.

<sup>55</sup> Der Begriff „Unshell“ wird abgeleitet von den Briefkastenfirmen (im Original „shellentities“), deren missbräuchliche Nutzung für Steuerzwecke unterbunden werden soll.



## 5 Bewertung und Alternativen

### 5.1 Bewertung

Viele offene Details in beiden Säulen werfen Zweifel auf, dass es gelingt, sinnvolle und praktikable Lösungen zu finden und schwächen den Erfolg einer Einigung von 137 Ländern auf eine Reform deutlich ab.

Säule 1 wird aufgrund der hohen Schwellenwerte nur wenige Unternehmen betreffen. Damit bleibt die Verteilungswirkung begrenzt. Der Aufwand wird für die Unternehmen, die es betrifft, erheblich und es bleibt das Problem der Sonderregeln für einige wenige, die die bestehenden Regeln, die als überholt gelten, eben nicht ersetzen, sondern maximal überlappen. Eine neue Weltsteuerordnung sieht anders aus. Das ohnehin komplexe Gemenge der internationalen Besteuerung wird noch komplexer und undurchschaubarer.

Weiterhin besteht gerade bei Säule 1 die Möglichkeit, über Umstrukturierungen die Umverteilungsvorschriften zu unterlaufen. Dies ist insbesondere dann kritisch, wenn Staaten diese Unternehmensentscheidungen beeinflussen, um die Umverteilung von Besteuerungssubstrat zu verhindern.

Unklar ist derzeit auch, wieso Deutschland überhaupt zu den Gewinnern der Reform gezählt werden sollte. Denn ob Deutschland im Hinblick auf das nationale Steueraufkommen von dem neuen Besteuerungsrecht profitiert, ist stark zu bezweifeln. Bei Unternehmen wie Amazon, Google oder ähnlichen dürfte kaum so viel mehr an Steuereinnahmen erzielt werden, dass sich die Verluste bei z.B. SAP, BioNtech oder Volkswagen aufwiegen ließen.

Eine abschließende Bewertung der Mindestbesteuerung (Säule 2) kann auch nach Veröffentlichung der Model Rules kaum vorgenommen werden. Sollte eine vollständige Einigung inklusiver aller noch offenen Ausgestaltungsfragen gelingen, böte dies eine große Chance, langfristig die Komplexität internationaler Besteuerung durch einheitlichere Verfahren sowie die Vereinfachung bzw. Ersetzung bestehender Regelungen zu reduzieren. Am ehesten hierin läge wohl die vielbeschworene steuerpolitische Revolution, denn es dürfte weder eine nennenswerte Abschwächung des Steuerwettbewerbs noch eine Beendigung steuerminimierender Gewinnverlagerung gelingen. Ob das tatsächliche Ausmaß der steuerlichen Mehreinnahmen durch die Mindeststeuer am Ende einen substanziellen Beitrag zum globalen Steueraufkommen darstellt und den Umstellungs- und Erhebungsaufwand rechtfertigt, bleibt ebenfalls abzuwarten.

Den deutschen Unternehmen bringt die Mindeststeuer im Gegensatz zur landläufigen Meinung keine Vorteile, da sich an der deutschen Steuer nichts ändert, sie im niedrig besteuerten Ausland dann allerdings mehr Steuern zahlen.<sup>56</sup> Entsprechend wird auch der Standort Deutschland steuerlich kaum attraktiver. Zwar entspricht die deutsche Körperschaftsteuer mit 15 Prozent genau dem Mindeststeuersatz. Hinzu kommen hierzulande allerdings noch der Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Körperschaftsteuerlast und vor allem noch die Gewerbesteuer. Letztere lag 2019 im Schnitt der deutschen Städte über 20.000 Einwohner immerhin bei 15,33 Prozent.<sup>57</sup>

Ein weiterer Punkt, der kritisch gesehen werden kann, ist der, dass die Entwicklung der Reformen fast vollständig auf Ebene der OECD erfolgt. Denn grundsätzlich werden Steuergesetze, wie beispielsweise über die Höhe des Körperschaftsteuersatzes, vom Parlament gemacht. Den Staaten der EU war die eigene Handlungsfähigkeit im Steuerrecht so wichtig, dass das Steuerrecht weitgehend bei den Mitgliedstaaten verbleibt und nur auf dem Wege der Einstimmigkeit Regelungen getroffen werden können.

Die Vereinbarungen auf Ebene der OECD werden jedoch von Regierungen, d.h. der Exekutive, getroffen. Nationale Parlamente haben in der Regel nur wenig Möglichkeiten hier einzuwirken und entsprechend gering ist das Interesse von Abgeordneten an den Fortgängen der internationalen Verhandlungen. Dieser parlamentarische Bedeutungsverlust ist überaus bedenklich. Eine Entmachtung des deutschen Steuergesetzgebers, dessen Funktion auf das retrospektive Abnicken international ausgehandelter Formelkompromisse ohne jegliche Gestaltungsansprüche reduziert würde, gilt es in jedem Fall zu verhindern.

### 5.2 Alternativen

Der Fahrplan der OECD ist klar vorgegeben und nicht mehr aufzuhalten. Es ist jedoch angesichts der Komplexität der Regelungen und dem hohen Aufwand für die Betroffenen sehr bedauerlich, dass alternative Ansätze nicht berücksichtigt wurden. Die Diskussion wird wieder aufflammen.

Anstatt eine „neue Weltsteuerordnung“ anzustreben, ist eine Anpassung bestehender Systeme vorzugswürdig. Denn die effiziente Nutzung bestehender Steuersysteme verhindert ein Ausufernd der Komplexität sowie der administrativen

<sup>56</sup> Vgl. Fuest et al (2021b).

<sup>57</sup> Vgl. DIHK, <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/wirtschaftspolitik/steuer-und-finanzpolitik/hebesaetze-6818>.

Kosten für Unternehmen und Finanzverwaltungen und kann gleichzeitig Steuereinnahmen in Marktstaaten gewährleisten.<sup>58</sup>

So wäre es besser, zunächst die Regeln zu reformieren, die Gewinnverlagerungen überhaupt erst ermöglichen. In erster Linie sind hier die Regeln über die Besteuerung von Lizenzgewinnen und die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital zu nennen.

Lizenzen, die gerade für den Bereich der digitalen und digitalisierten Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, werden allein im Sitzstaat des Lizenzinhabers besteuert. Im Quellenstaat, d.h. dort wo Lizenzgebühren entrichtet werden, sind diese steuerlich abzugsfähig und mindern den (steuerpflichtigen) Gewinn. Da Lizenzrechte mobil sind, bieten sie erheblichen steuerlichen Gestaltungsspielraum. Sie können gezielt in Niedrigsteuerländern angesiedelt werden, während sich die Lizenzzahlungen in Hochsteuerländern gewinnmindernd auswirken.

Quellensteuern oder Abzugsbeschränkungen für Lizenzzahlungen wären ein Mittel, Steuergestaltung einzudämmen. Auf EU-Ebene ist der Weg im Hinblick auf Quellensteuern allerdings derzeit versperrt, da die Zins- und Lizenzrichtlinie die Erhebung von Quellensteuern auf Lizenzzahlungen einschließt. Die EU hat sich somit „eingemauert“ und Handlungsmöglichkeiten aus der Hand gegeben. Steuerrechtliche Änderungen erfordern auf EU-Ebene die Einstimmigkeit, was eine Beschlussfindung erschweren kann, aber nicht muss.<sup>59</sup> Insbesondere da Irland seinen Widerstand gegen die OECD Pläne aufgegeben hat, erscheint auch eine Änderung der Gegebenheiten auf EU-Ebene im Bereich des Möglichen.

Im Hinblick auf das Verhältnis von Industrie- und Entwicklungsländern soll es Entwicklungsländern ermöglicht werden, Quellensteuern auf Auslandszahlungen für automatisierte digitale Dienstleistungen zu erheben und so Besteuerungssubstrat im Quellenstaat zu generieren.

Ein weiterer Schritt wäre die steuerliche Gleichstellung von Eigenkapital und Fremdkapital.<sup>60</sup> Derzeit sind Eigenkapitalkosten in der Regel steuerlich nicht abzugsfähig, während Zinsen auf Fremdkapital steuerlich (teilweise begrenzt) zu berücksichtigen sind. Hier gibt es ein erhebliches Gestaltungspotential, das durch die BEPS-Maßnahmen nur zum Teil adressiert wurde.

In Bezug auf die Ausweitung der Besteuerungsrechte auf Marktstaaten wird oft verdrängt, dass bereits jetzt ein sehr effektives System der Besteuerung in den Marktstaaten erfolgt und zwar auf indirektem Weg über die Mehrwertsteuer. Die konsequente Erhebung von Mehrwertsteuern auf digitale Dienstleistungen, auf Geschäfte in der Sharing Economy und auf nicht-monetäre Transaktionen ist eine vielversprechende Idee.<sup>61</sup> Die Mehrwertsteuer folgt insbesondere im Versandhandel und der Lieferung von Waren dem Bestimmungslandprinzip, mit der Folge, dass die Umsatzsteuer in dem Land anfällt, wo der Empfänger der Ware sitzt. International tätige Unternehmen zahlen auf ihre in Absatzmärkten erzielten Umsätze Umsatzsteuern. So nimmt Deutschland allein im Rahmen der Einfuhr-Umsatzsteuern gegenüber Nicht-EU-Mitgliedstaaten jährlich 50 Mrd. Euro ein.<sup>62</sup> Die Bedeutung der Umsatzsteuer hat zudem in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen und beträgt gemessen am Gesamtsteueraufkommen mit ca. 20 Prozent im OECD-Durchschnitt das Doppelte des Gewinnsteueraufkommens (siehe Abbildung 1).<sup>63</sup> Entsprechend sind die durch eine Umverteilung von Gewinnbesteuerungsrechten erzielbaren Steueraufkommenseffekte vergleichsweise gering. Gleiches gilt im Übrigen auch im Vergleich zum potentiellen fiskalischen Schaden durch Umsatzsteuerbetrug. So beziffern Braml und Felbermayr (2019) den EU-weiten Umsatzsteuerbetrug auf bis zu 64 Mrd. Euro pro Jahr. Vor diesem Hintergrund verwundert die gegenwärtige, fast ausschließliche Fokussierung politischer Energie auf den Bereich der Gewinnbesteuerung.

Zuletzt sollte man nicht den Fehler machen, Digitalisierung und Steuerrecht auf die Verteilung von Besteuerungsrechten und die Verhinderung von Gestaltungsmissbrauch zu reduzieren. Denn neben der Frage, welche Gewinne wie und wo besteuert werden, treten weitere Fragestellungen, wie z.B.: Wie ist eine Bemessungsgrundlage zu ermitteln, wenn die Gegenleistung die Bereitstellung von Daten ist? Welche technischen Möglichkeiten bietet die Digitalisierung für Steuervollzug und Steuerpflichtige, die es zu nutzen gilt. Welche Maßnahmen sind notwendig, um als digitaler Standort nicht ins Hintertreffen zu geraten? Welche Anforderungen sind dabei an den Datenschutz zu stellen? Und nicht zuletzt: Erfordert die Digitalisierung nicht auch zwangsläufig eine gewisse materielle Vereinfachung des Steuerrechts, um eine digitale Vollziehbarkeit sicherzustellen?

58 Vgl. Fischer et al. (2020).

59 Vgl. Bültmann/König/Raddatz (2021).

60 Vgl. <https://www.markt-ruf.de/2020/04/finanzierungsneutralitaet-im-steuerrecht-lernen-aus-der-krise/>

61 Vgl. Fischer et al. (2020).

62 Siehe [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de) vom 20.01.2021: „Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten und Gebietskörperschaften, Kalenderjahr 2020“.

63 Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf einen Bedeutungszuwachs der Umsatzbesteuerung im Gesamtbereich der Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen zurückzuführen, dessen Anteil am Gesamtsteueraufkommen über denselben Zeitraum leicht rückläufig war.

## Literaturverzeichnis

- Barake, Mona; Chouc, Paul-Emmanuel; Neef, Theresa und Gabriel Zucman** (2021), Revenue Effects of the Global Minimum Tax: Country-by-Country Estimates, NOTE No. 2, EU Tax Observatory, Paris.
- Becker, Johannes und Joachim Englisch** (2019), Internationale Mindestbesteuerung von Unternehmen, Wirtschaftsdienst, 99 (9), S. 642-649.
- Becker, Johannes und Joachim Englisch** (2021), Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU, SSRN Electronic Journal (23.6.2021), <https://ssrn.com/abstract=3892160>.
- Braml, Martin und Gabriel Felbermayr** (2019), The EU Self-Surplus Puzzle: An Indication of VAT Fraud?, Kiel Working Paper No. 2146, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bültmann, Barbara und Fulko Lenz** (2018), Gefährliche Zwischenlösung – Digitalsteuer um jeden Preis?, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Bültmann-Hinz, Barbara; König, Jörg und Guido Raddatz** (2021), Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit? Beschlussfassung und Entscheidungsfindung in der EU, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 159, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Devereux, Michael; Bares, François; Clifford, Sarah; Freedman, Judith; Güçeri, Irem; McCarthy, Martin; Simmler, Martin und John Vella** (2020), The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal, Oxford University Centre for Business Taxation, Saïd Business School, Oxford.
- EEAG – European Economic Advisory Group** (2020), EEAG Report on the European Economy, CESifo, München.
- EU-Kommission** (2021a), Proposal for a Council Directive (2021/0434) Laying Down Rules to Prevent the Misuse of Shell Entities for Tax Purposes and Amending Directive 2011/16/EU, Brüssel.
- EU-Kommission** (2021b), Proposal for a Council Directive (2021/0433) on Enduring a Global Minimum Level of Taxation for Multinational Groups in the Union, Brüssel.
- Fischer, Leonie; Klein, Daniel; Ludwig, Christopher; Müller, Raphael und Christoph Spengel** (2020), Die OECD-Vorschläge für eine weltweite Reform der Unternehmensbesteuerung – eine Wende zum Schlechten? ZEW Policy Brief (1) 2020.
- Fuest, Clemens** (2020), Unternehmen am Ort der Wertschöpfung besteuern – eine neue Leitidee für die internationale Besteuerung?, ifo Schnelldienst 73 (3), S. 4-9.
- Fuest, Clemens; Hugger, Felix und Florian Neumeier** (2021a), Gewinnverlagerung deutscher Großunternehmen in Niedrigsteuerländer – wie hoch sind die Steueraufkommenverluste?, ifo Schnelldienst, 74 (1), S. 38-42.
- Fuest, Clemens; Herold, Elena und Florian Neumeier** (2021b), Die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung, ifo Schnelldienst 74 (10), S. 31-36.
- Geiger, Melissa und Sharon Baynham** (2021), Global Minimum Tax: An Easy Fix? Exploring the Impacts of a Global Minimum Tax Regime, International Tax Review (16.7.2021), <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1sqtcdczb-210ty/global-minimum-tax-an-easy-fix>.
- Haucap, Justus** (2010), Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb in Europa?, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 09, Düsseldorf.
- KPMG** (2021), Taxation of the Digitalized Economy, Developments Summary, KPMG online (29.10.2021), <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2021/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>.
- Kronberger Kreis** (2019), Unternehmensbesteuerung unter Wettbewerbsdruck, Schriftenreihe der Stiftung Marktwirtschaft, Band 65, Berlin.
- OECD** (2013), Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2015), Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2020a), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

**OECD** (2020b), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

**OECD** (2021a), Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (8.10.2021), <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

**OECD** (2021b), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), Inclusive Framework on BEPS, OECD Publishing, Paris.

**RWI/FiFo Köln – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln** (2009), Untersuchung des deutschen Steuersystems auf Überwälzungsvorgänge und ihre Wirkungen, Forschungsprojekt für das Bundesministerium der Finanzen, Endbericht August 2009, Essen.

**Torslov, Thomas; Vier, Ludvig und Gabriel Zucman** (2021a), The Missing Profits of Nations, Online Working Paper (10. 8.2021), <https://missingprofits.world/wp-content/uploads/2021/08/TWZ2021.pdf>.

**Torslov, Thomas; Vier, Ludvig und Gabriel Zucman** (2021b), The Missing Profits of Nations: 2018 Figures, Online Working Paper (8.2021), <https://missingprofits.world/wp-content/uploads/2021/08/TWZUpdate.pdf>.

## Executive Summary

Die **OECD** hat mit ihren **Reformvorschlägen zum Zwei-Säulen-Modell für eine neue, vermeintlich gerechtere globale Steuerordnung große Erwartungen geweckt**. Ambitioniert sind Zeitplan und Ziele. Noch 2022 soll die gesetzgeberische Umsetzung der Regeln erfolgen, die das internationale Steuerrecht an die **Herausforderungen der Digitalisierung** anpassen und **internationale Steuervermeidung** reduzieren sollen.

Vor dem Hintergrund der Drohkulisse eines internationalen Steuerkonflikts gerät die Frage, ob die Reformvorschläge die verfolgten Ziele tatsächlich erreichen können, allerdings zunehmend in den Hintergrund. Dabei bergen die Vorschläge – gerade für ein exportorientiertes Hochsteuerland wie Deutschland – zahlreiche Risiken. Die Aussicht auf Erfolg hängt entscheidend vom weiteren Verlauf der Verhandlungen ab.

Für **besonders große, hochprofitable multinationale Unternehmen ist eine teilweise Umverteilung von Gewinnbesteuerungsrechten hin zu den Absatzländern** vorgesehen (**Säule 1**). Hierzu soll ein Teil der Gewinne, die über bloße „Routinegewinne“ hinausgehen, in den Ländern besteuert werden, in denen die Produkte und Dienstleistungen verkauft werden. Zu diesem Zweck würde neben das bestehende Regelwerk internationaler Besteuerung ein weiterer Anknüpfungspunkt und eine formelhafte Gewinnaufteilung treten. In der Folge hätten Marktstaaten einigen wenigen, besonders großen und profitablen Unternehmen gegenüber ein Gewinnbesteuerungsrecht, ansonsten bleiben die bisherigen Regeln bestehen. Eine Neuregelung für rein digitale Geschäftsmodelle wurde aufgrund der problematischen Abgrenzung rein digitaler Geschäftsmodelle in einer immer stärker digitalisierten Wirtschaft verworfen.

Die durch Säule 1 vorgesehene Umverteilung von Besteuerungsrechten ist bereits in ihrem jetzigen Stadium ein Vorhaben, das dem ohnehin schon unübersichtlichen System internationaler Besteuerung noch erheblich **mehr Komplexität und Rechtsunsicherheit** bringen dürfte. Es liegt in der Natur der Sache einer Umverteilung, dass **in dem Maße, in dem Staaten zusätzliche Besteuerungsrechte zugesprochen werden, diese anderen weggenommen werden müssen**. Bindende Streitvermeidungs- und Streitbeilegungsmechanismen sind geplant, aber noch nicht konkretisiert, so dass deren Wirksamkeit nicht beurteilt werden kann. Auch die zentrale Frage der steuerlichen Bemessungsgrundlage ist genauso offen wie die Frage der Umsatzzuordnung zu den Marktstaaten.

**Säule 2** beinhaltet die **Einführung einer globalen Mindestbesteuerung von 15 Prozent**, um so einer „exzessiven Steuervermeidung“ durch Unternehmen und insbesondere der künstlichen Verlagerung von Gewinnen in Niedrigsteuer-

länder Einhalt zu gebieten. Immer dann, wenn ausländische Gewinne multinationaler Unternehmen, die über das durch sogenannte Carve-outs definierte Maß realwirtschaftlicher Aktivität hinausgehen, nicht einer Effektivsteuerlast in Höhe des Mindeststeuersatzes unterliegen, dürften Länder nachbesteuern. Eventuelle Nichtbesteuerung in „Steuroasen“ würde in anderen Ländern nachgeholt. Des Weiteren soll mit einer globalen Mindestbesteuerung der internationale Steuerwettbewerb begrenzt werden.

Die Mindestbesteuerung ist **kein Instrument, mit dem zielgenau bestehende Kanäle der Steuervermeidung und Gewinnverlagerung geschlossen werden**, da deren grundsätzlichen Mechanismen völlig unberührt bleiben. Nicht komplett auszuschließen ist sogar der gegenteilige Effekt, bei dem das Ausmaß unerwünschter Steuergestaltung noch zunehmen könnte.

Es wird zudem offensichtlich, dass die Mindestbesteuerung nur begrenzt Besteuerungsrechte und die realwirtschaftliche Aktivität von multinationalen Unternehmen in Einklang bringt. Immerhin stellen die formelhaften Carve-outs einen neuen Ansatz dar, sich dem realwirtschaftlichen „Fußabdruck“ von multinationalen Unternehmen zu Besteuerungszwecken formelhaft über Sachanlagevermögen und Lohnsumme anzunähern. Allerdings wird mit den Carve-outs nur eine Begrenzung der Mindeststeuer bezweckt und keine neue Regel für die Gewinnaufteilung definiert.

Ob das **tatsächliche Ausmaß der steuerlichen Mehreinnahmen im Rahmen der Säule 2 am Ende den Umstellungs- und Erhebungsaufwand rechtfertigt, bleibt abzuwarten**. Und auch für die Mindestbesteuerung gilt: Trotz der grundsätzlichen Übereinkunft sind viele Fragen noch immer ungeklärt. Zwar besteht durchaus die Chance, langfristig die Komplexität internationaler Besteuerung durch Vereinheitlichung und Vereinfachung bestehender Regelungen zu reduzieren.

Das bisherige Scheitern der Schaffung einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage auf europäischer Ebene zeigt aber, wie **schwierig das politische Unterfangen einer vollständigen Einigung** ist. Es ist deshalb erhebliche Skepsis angebracht, dass dies in einer wesentlich größeren und heterogeneren Runde zufriedenstellend gelingt. Dabei ist das **Zwei-Säulen-Modell nicht alternativlos**. Es gäbe Möglichkeiten, Gewinnverlagerung durch Reformen am bestehenden Besteuerungssystem zu verhindern, anstatt dessen Komplexität durch zusätzliche, überlagernde Ebenen noch weiter zu verschärfen und Rechtsunsicherheit und Steuerbürokratie zu schaffen. Ansatzpunkte sollten die **Besteuerung von Lizenzgewinnen** sowie die **unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital** sein.

## EZB-Anleihekäufe: Sprengkraft für die Eurozone

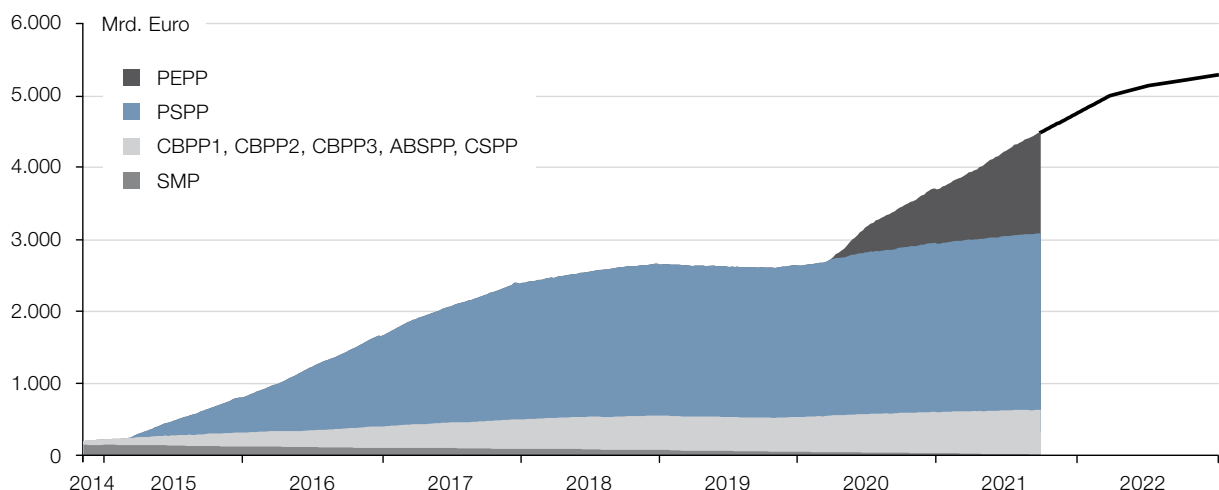
### Standpunkt der Stiftung Marktwirtschaft

- Die Europäische Zentralbank (EZB) betreibt seit mehr als einem Jahrzehnt eine sehr lockere Geldpolitik. Die massiv steigenden Staatsanleihekäufe gefährden dabei immer mehr die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der EZB.
- Inzwischen ist das Eurosystem der größte Gläubiger der Euro-Staaten. Dadurch steigt die Gefahr, dass Reform- und Konsolidierungsbemühungen in den Mitgliedstaaten ausbleiben und sich die Geldpolitik zulasten der Preisstabilität an der Staatsverschuldung ausrichtet.
- Als zunehmend strategischer Gläubiger der Euro-Staaten kann die EZB eine geordnete Umschuldung verhindern. Zudem weicht sie bei ihren Staatsanleihekäufen vermehrt vom Kapitalschlüssel ab, der für die Beteiligung der Euro-Staaten am Kapital der Notenbank und ihr Gewicht in der Eurozone steht. Führt die EZB diese Praxis nach Beendigung ihres Pandemie-Notfallankaufprogrammes fort, wie nun bis mindestens Dezember 2024 vorgesehen, unterläuft sie damit zwei wesentliche „Garantien“ des Umgehungsverbots der monetären Staatsfinanzierung. Die EZB sollte stattdessen anderen führenden Zentralbanken folgen und eine Normalisierung ihrer Geldpolitik einleiten.

### Hintergrund

Seit Ausbruch der globalen Finanzkrise im Jahr 2008 betreibt die EZB fast durchgängig eine extrem expansive Geldpolitik, die sie mit außergewöhnlichen Marktverhältnissen, Störungen des geldpolitischen Transmissionsmechanismus oder zu geringen Inflationsaussichten begründet. Seither hat sie ihre Leitzinsen bis in den Negativbereich gedrückt und ihre Notenbankbilanz massiv ausgeweitet. Vor allem Staatsanleihekäufe des seit dem Jahr 2015 durchgeführten Public Sector Purchase Programmes (PSPP) sowie des seit März 2020 laufenden Pandemic Emergency Purchase Programmes (PEPP) haben zu einer übermäßigen Bilanzausweitung im Eurosystem geführt.

Abbildung 1: Ausweitung der Ankaufprogramme der EZB – kein Ende in Sicht



Quelle: EZB.



Die Bilanzsumme der EZB ist seit 2015 nicht nur stark gestiegen, sie ist in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) inzwischen bereits doppelt so hoch wie die der US-Notenbank Federal Reserve (Fed). Im Fokus der Öffentlichkeit stehen üblicherweise die niedrigen Leitzinsen der EZB sowie ihre Auswirkungen auf Vermögensbildung und Inflation, während die Entwicklung der Zentralbankbilanz zumeist in den Hintergrund rückt. Dabei besitzen die Ankaufprogramme für Staatsanleihen eine enorme Sprengkraft für die Stabilität und den Zusammenhalt der Eurozone. Massive und langanhaltende Staatsanleihekäufe bergen die Gefahr, die in der Währungsunion besonders wichtige Grenze zwischen Geld- und Fiskalpolitik zu verwischen.

Für die Unabhängigkeit der EZB und die Glaubwürdigkeit ihrer auf Preisniveaustabilität ausgerichteten Geldpolitik ist es entscheidend, dass die Interessen von Staaten und Finanzdienstleistern die geldpolitischen Ziele der EZB nicht dominieren. Andernfalls droht eine Überschuldung im Euroraum und ein Abwälzen von Schuldenlasten auf die Gemeinschaft. Die EZB sollte daher jeden Verdacht vermeiden, sie richte ihre Geldpolitik nicht an ihrem Mandat der Preisstabilität, sondern an der Verschuldung der Mitgliedstaaten aus. Mit dem PSPP und dem PEPP ist das Eurosystem jedoch auf Jahre hinaus der größte Kreditgeber der Euro-Staaten. Das Eurosystem hält mittlerweile Staatsanleihen im Umfang von rund 40 Prozent der gesamten Staatsverschuldung der Eurozone. Eine solche Entwicklung ist problematisch, wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem PSPP-Urteil am 5. Mai 2020 herausgestellt hat:

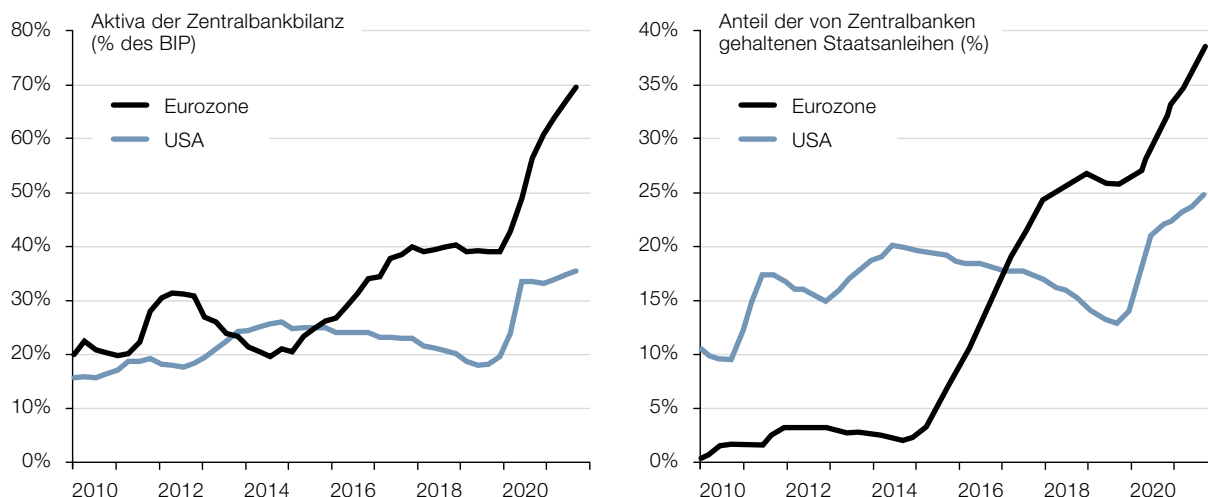
*„Je höher der Bestand erworbener Anleihen in den Bilanzen des Eurosystems, desto größer ist auch das Risiko einer Umgehung des Verbots monetärer Staatsfinanzierung. Für das PSPP gilt dies aufgrund seines sehr großen Volumens und seiner mittlerweile nicht unerheblichen Laufzeit in besonderem Maße.“*

(BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, Rn 211)

Das BVerfG ergänzt, dass eine frühe Festlegung auf ein verbindliches Ausstiegsszenario das Risiko einer Umgehung des monetären Staatsfinanzierungsverbots deutlich minimieren würde. Dem ist die EZB beim PSPP bislang nicht nachgekommen. Im Gegenteil: Die EZB droht, wie in den Jahren vor der Pandemie, erneut den Ausstieg aus der lockeren Geldpolitik zu verpassen. Während Fed und Bank of England im Dezember 2021 beschlossen haben, ihre Geldpolitik deutlich zu straffen, hält die EZB an ihrem extrem expansiven Kurs fest – und dies, obwohl sie, ausgehend von 5 Prozent Inflation im Dezember 2021, ihre Inflationsprognose für das Jahr 2022 innerhalb weniger Monate von 1,7 auf 3,2 Prozent nahezu verdoppeln musste und den Verbraucherpreisanstieg in den Folgejahren mit jeweils 1,8 Prozent nahe am selbst definierten (neuen) Ziel von mittelfristig 2 Prozent einschätzt.

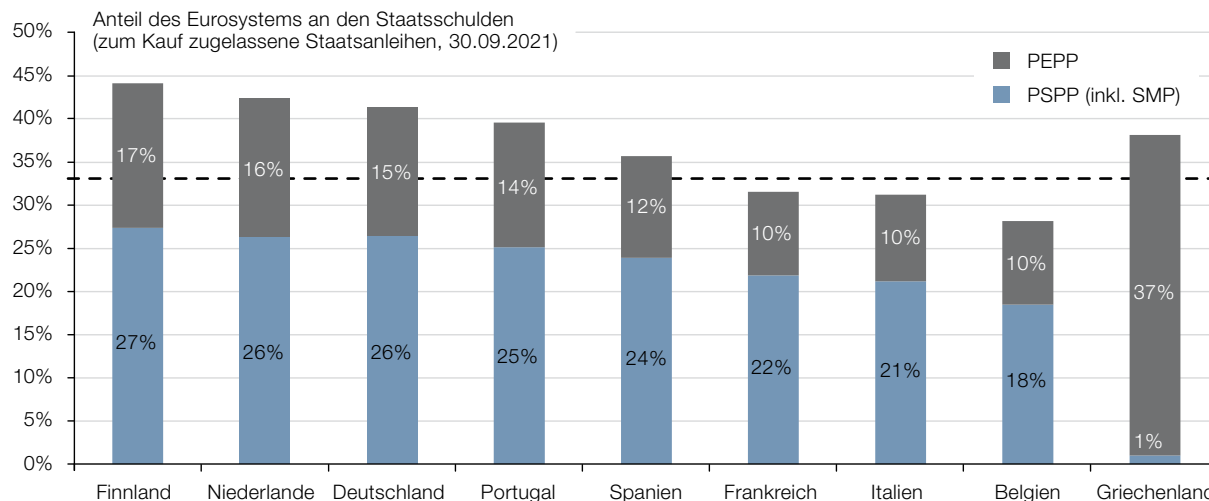
Sollten sich trotz der vorhandenen Basiseffekte und einer baldigen Normalisierung der Energiepreise und Lieferketten mittelfristig höhere Preise und Inflationserwartungen einstellen – beispielsweise durch eine importierte Inflation aus den USA, eine prozyklische Fiskalpolitik in der EU, steigende Klimaschutzkosten, Fachkräftemangel oder Deglobalisierungstendenzen – kommt es auf die Handlungsfähigkeit der EZB an, entschieden die Geldpolitik zu straffen, bevor sich Zweitrundeneffekte ergeben und sich eine Lohn-Preis-Spirale in Gang setzt. Die jüngste Lohnforderung der EZB-Gewerkschaft IPSO (International and European Public Services Organisation) selbst steht exemplarisch dafür, wie schnell eine inflationsbedingte Anpassung der Gehälter häufig erwartet wird.

Abbildung 2: Die EZB hat die USA mit ihren Kaufprogrammen längst hinter sich gelassen



Quelle: EZB, Federal Reserve System.

Abbildung 3: Die EZB wird zum strategischen Gläubiger der Euro-Staaten



Quelle: Pictet Wealth Management.

## Die EZB als strategischer Gläubiger der Eurozone

Die massiven Staatsanleihekäufe führen dazu, dass sich die Geldpolitik der EZB immer mehr dem Verdacht der monetären Staatsfinanzierung aussetzt. Gemäß dem PSPP-Urteil des BVerfG ermöglichen es insbesondere zwei „Garantien“, eine Umgehung des Verbots der monetären Staatsfinanzierung festzustellen:

*„Vor allem die Ankaufobergrenze von 33% und die Verteilung der Ankäufe nach dem Kapitalschlüssel der EZB haben bislang verhindert, dass unter dem PSPP selektive Maßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten getroffen wurden [...] und dass das Eurosystem zum Mehrheitsgläubiger eines Mitgliedstaats werden konnte. Sie sind insoweit die entscheidenden „Garantien“, an denen sich die mangelnde Offensichtlichkeit eines Verstoßes gegen das Umgehungsverbot aus Art. 123 AEUV festmachen lässt.“*

(BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, Rn 217).

Abbildungen 3 und 4 lassen Zweifel daran aufkommen, ob diese beiden Garantien noch ausreichend gewahrt werden. Die Daten beziehen sich zwar nicht allein auf das PSPP, sondern ebenfalls auf das PEPP. Allerdings wird dadurch deutlich, dass das Eurosystem insgesamt – und darauf kommt es an – zum Mehrheitsgläubiger mehrerer Staaten geworden ist und dass die Ankaufobergrenze notenbankfähiger Anleihen von 33 Prozent je Emittenten bei mehreren Mitgliedstaaten bereits überschritten wird. Frankreich und Italien lagen Ende September 2021 noch knapp unterhalb der 33-Prozent-Grenze, dürften diese Grenze aber spätestens Anfang 2022 durchbrochen haben. Bei Staaten mit hoher Staatsschuldenquote wird die Schwelle tendenziell später erreicht, weil dort neue Anleihekäufe in Relation zum bestehenden hohen Staatsschuldenstand einen kleineren Anteil ausmachen.

Seit Beginn der Corona-Pandemie wird die Neuverschuldung der Euro-Staaten fast ausschließlich durch die EZB am Sekundärmarkt finanziert. Private Anleger haben sich hingegen fast vollständig vom Anleihemarkt hochverschuldeter Euro-Staaten zurückgezogen. Dies impliziert eine hohe Abhängigkeit ihrer Refinanzierungskosten von PSPP und PEPP, wodurch der Druck auf die EZB wächst, sich nicht ebenfalls von den Anleihekäufen zurückzuziehen.

Die massiven Anleihekäufe seit der Corona-Pandemie legen nahe, dass auch bei einzelnen Anleihen die Ankaufobergrenze von 33 Prozent mehrfach überschritten wurde. Dies bringt die EZB in eine heikle Position: Bei zukünftigen Umschuldungsverhandlungen würde der EZB durch das Überschreiten der Ankaufobergrenze von 33 Prozent eine Sperrminorität zufallen. Nach den seit 2013 gültigen Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses) für Euro-Staatsanleihen kann mit einem Anteil von mindestens 33 Prozent des Nennwerts einer Anleiheserie eine Schuldenrestrukturierung verhindert werden. Die EZB wird dadurch zum strategischen Gläubiger, der im Zweifel die Wahl hat: Schuldenerlass (ergo monetäre Staatsfinanzierung) oder Behinderung geordneter Umschuldungen – mit negativen Konsequenzen (vom Zerfall bis zu dauerhaften Transfers) für die Eurozone.

## Gezielte Anleihekäufe statt Geldpolitik für den Durchschnitt der Eurozone

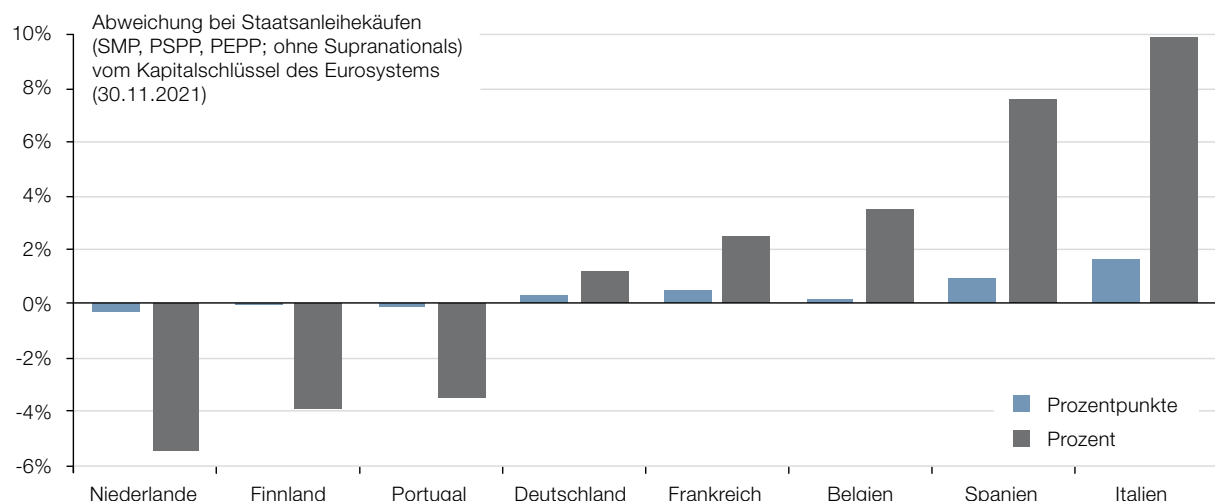
Die EZB hat ihre Geldpolitik am Durchschnitt der Eurozone auszurichten. Selektive Maßnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten sind nicht oder nur unter strengen Konditionen erlaubt. Dies stellt auch das BVerfG, wie oben dargelegt, heraus. Von diesem Prinzip weicht die EZB jedoch immer weiter ab. Für eine besondere Begünstigung einzelner Staaten spricht, dass die EZB das Ziel einer Aufteilung der Anleihekäufe nach dem Kapitalschlüssel schon länger nicht mehr einhält. Abbildung 4 zeigt, dass zumeist bei den besonders hochverschuldeten Staaten die Abweichung vom Kapitalschlüssel am größten ist. Von Italien und Spanien werden gut 10 respektive 8 Prozent an Staatsanleihen vom Eurosystem mehr erworben, als es der Kapitalschlüssel vorsieht. Somit wird auch die zweite „Garantie“ unterlaufen.

Die EZB geht „Garantie“-Verfehlungen im Rahmen des PEPP jedoch bewusst ein. Hatte der EZB-Rat noch im Februar 2020 betont, dass eine Behinderung geordneter Umschuldungen unbedingt vermieden werden müsste und für den Ankauf gewisse Schwellenwerte gelten, so revidierte sie dies nur einen Monat später bei der Vorstellung des PEPP. Dies mag in der unsicheren Frühphase der Corona-Pandemie berechtigt gewesen sein. Spätestens mit dem Auslaufen des PEPP im März 2022 müsste die EZB jedoch wieder auf die Einhaltung der „Garantien“ fokussiert sein, will sie sich des Verdachts der monetären Staatsfinanzierung verwehren. Denn für das weiterlaufende PSPP, das zur Verhinderung einer zu geringen Inflation eingeführt wurde, gilt diese krisenbedingte Ausnahme nicht.

Demzufolge sollte die EZB darauf bedacht sein, ihre Anleihebestände ab April 2022 zu reduzieren. Die EZB hat im Dezember 2021 jedoch das genaue Gegenteil beschlossen. PSPP-Anleihekäufe werden für das Jahr 2022 ausgeweitet und PEPP-Anleihebestände bis mindestens Dezember 2024 revolvieren. Mehr noch: Die EZB hat mitgeteilt, dass sie fällig werdende PEPP-Anleihen gegebenenfalls zur gezielten zusätzlichen Stützung einzelner Mitgliedstaaten einsetzt.

Je selektiver die EZB jedoch vorgeht und je mehr sich die Marktteilnehmer darauf verlassen können, desto größer werden die Fehlanreize, die Staaten zu unsolider Haushaltspolitik und mangelnden Reformbemühungen verleiten. Je länger die extrem expansive Geldpolitik andauert, desto größer werden zudem Marktverzerrungen und Abhängigkeiten – und desto schwieriger wird es für die EZB, ohne Marktverwerfungen aus der lockeren Geldpolitik auszusteigen. Die seit 2015 anhaltenden Anleihekäufe drohen zum Perpetuum mobile mit politischer Sprengkraft für die Eurozone zu werden. Die EZB sollte eine glaubwürdige Perspektive für die Beendigung und Rückabwicklung ihrer Ankaufprogramme entwickeln und eine Normalisierung ihrer Geldpolitik einleiten.

Abbildung 4: Die EZB weicht bei ihren Staatsanleihekäufen vom Kapitalschlüssel ab



Quelle: EZB.

Ansprechpartner: Dr. Jörg König

Stiftung Marktwirtschaft, Charlottenstr. 60, 10117 Berlin | [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)